



---

Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2024

---

## Investigación

---

Legislatura 2023-2024:  
seguimiento a producción  
legislativa y comisiones de  
investigación

**Investigadores:**

Eugenia C. Aguirre Raftacco

Mario A. Cortés Vásquez

San José | 2024



328  
AG284-I

Aguirre Raftacco, Eugenia C.

Legislatura 2023-2024: seguimiento a producción legislativa y comisiones de investigación / Eugenia C. Aguirre Raftacco, Mario A. Cortés Vásquez. -- Datos electrónicos. -- San José, C.R. : CONARE - PEN, 2024.

1 recurso en línea (36 páginas : ilustraciones a color) : archivos de texto PDF, 1850 KB

ISBN 978-9930-636-27-5

Investigación para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2024

1. LEYES. 2. ASAMBLEA LEGISLATIVA. 3. REDACCIÓN DE PROYECTOS DE LEY. 4. COSTA RICA. I. Cortés Vásquez, Mario. II. Título.



## **Contenido**

Descargo de responsabilidad .....	4
Conformación legislativa y repaso de coyuntura .....	5
Producción legislativa .....	16
Sección Especial: Análisis de éxito del Legislativo y el Ejecutivo en la aprobación de proyectos .....	19
Seguimiento Comisiones Especiales .....	29
Referencias bibliográficas .....	33

## Descargo de responsabilidad

Esta investigación se realizó para el *Informe Estado de la 2024 año*. El contenido es responsabilidad exclusiva de su autor, y las cifras pueden no coincidir con las consignadas en el capítulo respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

La ponencia tiene por objetivo analizar en profundidad la producción legislativa entre mayo de 2023 y abril de 2024, correspondiente al segundo año de mandato del periodo constitucional 2022 - 2026 en la Asamblea Legislativa. Lo anterior con el fin de hacer seguimiento de los indicadores sobre los que el Informe Estado de la Nación da cuenta en el capítulo Fortalecimiento de la Democracia.

Para efectos de la ponencia se utilizan diversas fuentes e insumos de información. En primera instancia, la base de datos de leyes aprobadas que mantiene el Programa Estado de la Nación en conjunto con la Asamblea Legislativa y que incluye observaciones desde el año 1986. Adicionalmente, se consultan medios de comunicación, informes periódicos de coyuntura y otra serie de fuentes secundarias que contribuyen a una lectura complementaria de los indicadores de producción legislativa.

Aunado a lo anterior, en esta ponencia se incluyen también insumos sobre los hallazgos de dos bases de datos adicionales. La primera, provista por la Asamblea Legislativa y depurada por el equipo, contiene todos los proyectos de ley presentados a corriente legislativa desde el año 2000, con sus respectivos descriptores. Así mismo, se actualiza con información brindada desde la Asamblea Legislativa la base de datos de Comisiones Legislativas de Investigación, creada por estos autores a propósito de la ponencia elaborada en 2023.

La ponencia se organiza en cuatro secciones, la primera de ellas repasa elementos de coyuntura política, centrado específicamente en divisiones internas de las bancadas que alteran la conformación de las mayorías parlamentarias. En la segunda parte se da cuenta de los indicadores habituales de producción legislativa. En la sección subsiguiente hacemos un primer esfuerzo por conceptualizar y hacer un cálculo del desempeño del Ejecutivo en el espacio legislativo a propósito de sus capacidades y limitaciones. Y finalmente, se detallan los avances correspondientes al seguimiento de las comisiones de investigación del Congreso.

Se recomienda leer la ponencia en el marco de los hallazgos contenidos en un trabajo anterior presentado por los autores, que sentó los puntos de partida para evaluar la gestión legislativa del periodo constitucional (Aguirre y Cortés, 2023).

## Conformación legislativa y repaso de coyuntura

Durante la legislatura 2023-2024 se repasa la organización legislativa para la segunda legislatura, así como los acontecimientos que representan puntos de inflexión significativos que cambian o en general, afectan las dinámicas del Congreso, para los efectos de la presente sección se utilizan como fuentes medios de comunicación y actas legislativas.

El Directorio Legislativo reeligió la Presidencia y Vicepresidencia del Congreso en manos del legislador de Liberación Nacional (PLN) Rodrigo Arias Sánchez quien obtuvo 44 votos y la diputada de Restauración Nacional (PNR) Gloria Navas quien fue reelecta con 43 votos. La reelección de la Presidencia del Congreso es un hito del que no se tenían registros desde el periodo constitucional 2006 - 2010 donde Francisco Antonio Pacheco ostentó el cargo durante las cuatro legislaturas. Las secretarías, puestos titulares del Directorio, se mantuvieron en manos de Unidad Social Cristiana (PUSC) y Progreso Social Democrático (PPSD) (Soto, 2023).

El acuerdo para la conformación del Directorio durante la segunda legislatura incorporó los votos de las bancadas del PLN, PNR, PUSC y PPSD. A diferencia de la primera legislatura, el Partido Liberal Progresista (PLP) decidió no participar en la negociación y propuso su propio candidato a la Presidencia y al resto de puestos del Directorio (León, 2023). También siguió esta estrategia el Frente Amplio (PFA) como es parte de su tradición legislativa. El cuadro a continuación detalla la conformación del directorio para la legislatura en estudio.

### Cuadro 1

#### Conformación del Directorio Legislativo de la legislatura 2023-2024

<b>Cargo</b>	<b>Nombre</b>	<b>Partido</b>
Presidencia	Rodrigo Arias Sánchez	PLN
Vicepresidencia	Gloria Navas Montero	PNR
Primera Secretaría	Maria Marta Carballo	PUSC
Segunda Secretaría	Manuel Morales Díaz	PPSD
Primera Prosecretaría	Rosaura Méndez Gamboa	PLN
Segunda Prosecretaría	Carlos Andrés Robles	PUSC

En términos de las jefaturas de fracción para la legislatura las bancadas del PLP, PNR y PPSD mantuvieron al titular, mientras que el PLN, PUSC y PFA hicieron cambios en la fórmula completa. El PUSC cambió los nombres de ambos cargos, mientras que en el caso del PLN y PFA quien ocupaba la subjefatura en el periodo anterior ascendió al cargo titular. En el cuadro a continuación se detallan a las y los jefes de fracción.

## Cuadro 2

### Jefaturas y subjefaturas de fracción de la legislatura 2022-2023

Partido	Jefatura	Subjefatura
PLN	Oscar Izquierdo Sandí	Alejandra Larios Trejos
PPSD	Pilar Cisneros Gallo	Daniel Vargas Quirós
PUSC	Alejandro Pacheco Castro	Carlos Felipe García Molina
PNR	Fabrizio Alvarado Muñoz	Olga Morera Arrieta
PLP	Eliécer Feinzaig Mintz	Johanna Obando Bonilla
PFA	Sofía Guillén Pérez	Antonio Ortega Gutiérrez

Fuente: Elaboración propia.

En términos de comisiones permanentes ordinarias se mantuvieron las presidencias - tanto en representación partidaria como en la persona legisladora en el cargo - entre la primera y segunda legislatura. Tres presididas por el PLN (Hacendarios, Sociales y Agropecuarios), una a cargo del PLP (Jurídicos), PNR (Gobierno y Administración) y PUSC (Económicos).

En las comisiones permanentes especiales los partidos y diputaciones que ostentaron las presidencias en la primera legislatura, también lo hicieron en la segunda. La única excepción corresponde a la Comisión de Turismo donde el PLN mantuvo la presidencia, pero ésta pasó de la Diputada Alejandra Larios a la Diputada Carolina Delgado. Se dividieron ocho presidencias PLN, seguido de 3 para el PPSD, 2 para el PUSC y 2 para PNR.

En términos de la organización de las bancadas y su cohesión, durante el periodo en cuestión dos diputaciones se declararon independientes, una voluntariamente y otra, en razón de una resolución del Directorio Legislativo.

El caso de la separación voluntaria corresponde a la salida de la Diputada Gloria Navas del Partido Nueva República por un conflicto fundamentado en perspectivas disidentes del derecho penal. Esto último mediado también, por la elección del directorio legislativo para el periodo 2024 - 2025 y por una relación conflictiva de la diputada Navas con el Ejecutivo a partir de la agenda de seguridad que se detalla más adelante (Arrieta, 2024).

El segundo caso, corresponde a la separación de la Diputada María Marta Padilla de la fracción del Partido Progreso Social Democrático, originado en un conflicto interno entre la Diputada Luz Mary Alpízar Presidenta del PPSD y el resto de diputados y diputadas de la bancada (Romero,

2023). De cara a la participación en las elecciones municipales de 2024, todas las diputaciones del PPSD a excepción de Alpízar, participaron en las asambleas partidarias de conformación de otros partidos políticos (Sequeira, 2023). El PPSD tomó las medidas jurídicas correspondientes y procedió a desafiliar y retirar la militancia partidaria de Padilla y de los restantes 7 diputados y diputadas (Madrigal, 2023). Estos últimos, recurrieron la expulsión del PPSD ante el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), a excepción de la Diputada Padilla quien se manifestó respetuosa de las decisiones del partido (Mora, 2023). Decisión ante la que el Directorio Legislativo procedió a declararla independiente (Bermúdez, 2023).

Sobre los diputados y diputadas que presentaron el amparo electoral, el TSE declaró que a lo interno del PPSD la expulsión no la realizó el órgano competente, por tanto, ordenó la restitución de las y los diputados presuntamente expulsados (Resolución 10147-E1-2023). El caso es inédito en términos de las experiencias legislativas del país en materia de diputaciones independientes, puesto que, la solicitud nunca antes había tenido origen en el seno del partido político al que pertenece la diputación (Fonseca, 2024).

Durante el periodo en estudio el resto de las bancadas legislativas, pese a presentar públicamente desacuerdos de diferente índole, no se dividieron formalmente a través de la figura de diputaciones independientes.

Al respecto de la **tramitación de proyectos**, la legislatura inició con la priorización de dos proyectos que se tramitarían mediante procedimiento abreviado estipulado en el título II, capítulo II del Reglamento Legislativo. Los proyectos expedientes 21.182, conocido popularmente como jornadas 4x3, y 23.090, de reforma a la ley del crimen organizado, se aprobó tramitarlos bajo esta modalidad días antes de finalizar la primera legislatura, lo que permite realizar conjeturas sobre su priorización de estos dos expedientes en las negociaciones de cara a la elección del directorio legislativo para el segundo año (Madrigal, 2023).

A partir de ahí, cada expediente tuvo distintos ritmos de avance, según el acuerdo político alrededor de los mismos. Ello obligó al Plenario a concentrarse durante el primer periodo de sesiones extraordinarias en ambas iniciativas, sesionando tanto en horas de la mañana como en su horario habitual.

Sobre el proyecto de jornadas 4x3 se realizaron una serie de mesas de trabajo mientras el proyecto se mantuvo desconvocado a solicitud de la oposición. En estas participó activamente el Ministerio de la Presidencia, según la Ministra Díaz con el fin de “(...) generar un nuevo espacio para que las fracciones hagan sus observaciones, con el objetivo de consensuar un texto. Es necesario aclarar la desinformación en torno al proyecto” (El Mundo, 2023). Las mismas, sin embargo, no tuvieron un resultado favorable en criterio de las y los Diputados (Arce, 2023).

El proyecto de reforma a la ley de crimen organizado (No. 23.090) encontró fuerte oposición de los diputados Danny Vargas y Carolina Delgado del PLN, quienes presentaron un número importante de mociones de fondo y reiteración con la argumentación de que el proyecto tenía vicios de constitucionalidad (Bermúdez, 2023). La estrategia de presentación de mociones no rindió frutos en tanto no obtuvieron apoyo mayoritario del resto de legisladores y legisladoras. El proyecto estaba ampliamente consensuado por los tres poderes de la República al momento

de llegar a su procedimiento abreviado y fue impulsado especialmente por el fiscal general Luis Carlo Díaz. La estrategia de Delgado le representó importantes enfrentamientos con la Diputada Gloria Navas, quien presidía la Comisión de Seguridad y Narcotráfico, también a lo interno de la bancada del PLN y con el Directorio Político de su partido (Gutiérrez, 2023; Romero, 2023). Pese a los esfuerzos disidentes, el proyecto fue aprobado en segundo debate el 29 de mayo de 2023.

El proyecto de jornadas 4x3, expediente 21.182, tuvo importante oposición a lo largo de su tramitación de la bancada del Frente Amplio y de la mayoría de diputados y diputadas del Partido Liberación Nacional, que puso en evidencia divisiones internas respecto a esta legislación puesto que fueron diputados del PLN del periodo constitucional anterior los que presentaron el proyecto de ley. El texto fue aprobado en primer debate el 15 de agosto, tras la aprobación de modificaciones de fondo significativas. Una vez aprobado fue consultado de manera facultativa a la Sala Constitucional en dos actos distintos, el primero con las firmas del FA y del PLN, señalando doce posibles inconstitucionalidades y el segundo, presentado sólo por el PLN con consultas sobre 3 posibles vicios de constitucionalidad (Viquez, 2023).

La Sala emitió su sentencia en noviembre alegando que se cometieron vicios esenciales de procedimiento legislativo durante el trámite que obligan a las y los legisladores a retrotraer la iniciativa hasta el momento en que el acto irregular se cometió. El vicio de procedimiento cometido refiere al traslado del proyecto de la Comisión de Asuntos Jurídicos a la Comisión de Asuntos Hacendarios en el periodo constitucional anterior, lo que, según la Sala Constitucional violó el principio de especialidad y al de interdicción de la arbitrariedad, dado que el traslado de proyectos de ley de una Comisión a otra solo puede proceder con estricto apego a la especialidad de la materia y según las funciones y atribuciones señaladas para cada una de ellas (Sentencia 2023-29673).

A partir de la sentencia, el proyecto 21.182 fue relegado por la voluntad política del Ejecutivo. Lo anterior representó una pérdida significativa para el Poder Ejecutivo en tanto el proyecto fue definido como prioritario desde la primera legislatura. Pese a ello, el Ejecutivo acogió un proyecto presentado por el PUSC para volver a impulsar la norma con un nuevo número de expediente, el 24.290. El proyecto también lleva la firma de legisladores de los partidos Nueva República, Liberal Progresista, PUSC y Partido Progreso Social Democrático (Sánchez, 2024).

La Presidencia de la Asamblea Legislativa confirmó en junio el acuerdo de creación de dos comisiones especiales para tramitar proyectos de ley específicos, se trata de los casos del expediente 23.477 de reformas al impuesto a la propiedad de los vehículos, conocido también como proyecto de rebaja del marchamo, y el conjunto de expedientes con intención de excluir a Costa Rica de la lista de paraísos fiscales de la Unión Europea (23.581, 23.675, 23.760) (Solano, 2023). Ambas comisiones lograron dictaminar los proyectos asignados, los que, a su vez, enfrentaron al Legislativo con el Poder Ejecutivo, especialmente por oposición a los proyectos del Ministerio de Hacienda.

El proyecto 23.581 fue vetado por el Poder Ejecutivo. El Ministro de Hacienda, Nogui Acosta, anunció esta decisión el 1 de septiembre de 2023, a pesar de que había sido aprobado e impulsado por una mayoría de legisladores. La razón alegada fue la disconformidad con las modificaciones a la ley, que impedirían el cobro del impuesto sobre la renta a capitales generados en el exterior (Bravo y Sequeira, 2023). La ley fue vetada oficialmente el 14 de septiembre de 2023 mediante el decreto ejecutivo 10.381.

A pesar de la oposición del Poder Ejecutivo, expresada a través de su facultad de veto, el Congreso finalmente impuso su voluntad mediante el mecanismo de insistencia, logrando el resello con 38 votos a favor. Los votos en contra provinieron de la bancada oficialista, el Frente Amplio y un representante del PUSC. Con esto el Poder Ejecutivo en sus 2 primeras legislaturas suma en total 5 leyes vetadas y 4 de ellas han sido reselladas.

Adicionalmente, en el orden de Comisiones Especiales para la tramitación de proyectos de ley, en septiembre de 2023 se creó por solicitud del Tribunal Supremo de Elecciones la Comisión de Reformas Electorales que centralizó la discusión de proyectos de ley propuestos tanto por el TSE como por las y los legisladores en la materia<sup>1</sup>. Otro proyecto de relevancia tramitado durante el periodo es el correspondiente a la transformación de la regla fiscal, propuesto por el Poder Ejecutivo (expediente 23.330).

Adicionalmente, sobre el **control político** se destacan acontecimientos en materia de comisiones especiales de investigación. Durante el periodo en estudio la Comisión que investigó el financiamiento de partidos políticos durante la campaña electoral de 2022 finalizó su trabajo y emitió el informe correspondiente. El primer informe, de mayoría y suscrito por todos los partidos en el Congreso a excepción del oficialista, el segundo, de minoría fue únicamente suscrito por la bancada del PPSD. La Comisión realizó sesenta y cuatro sesiones entre octubre de 2022 y enero de 2024, fue la primera Comisión que se creó en el periodo constitucional para objetivos de control político, se dedicó a investigar las estructuras de financiamiento paralelas que se detectaron durante el transcurso de la campaña electoral: 1. el fideicomiso Costa Rica Próspera, 2. la donación de un video al vacío del PLN, y 3. el financiamiento de un empresario al PNR.

El caso al que se dio más énfasis, corresponde al fideicomiso creado para la campaña del Presidente Chaves, y sobre este se concluyó que el fideicomiso captó recursos privados para pagar gastos de campaña electoral en el 2021 sin ser reportado al Tribunal Supremo de Elecciones y evadiendo las disposiciones del Código Electoral. Además, se detectó otra estructura paralela, donaciones ocultas, contribuciones por interpósita mano, sedes no reportadas y mal uso de bonos de deuda política. Este informe fue aprobado en Plenario con los votos del PLN, PFA, PLP y PUSC. Votaron en contra del informe las bancadas de Nueva República y del oficialista, PPSD (Bermúdez, 2024).

---

<sup>1</sup> Se recomiendan los boletines del Observatorio de la Política Nacional de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica, titulados: 1. ¿Avances o retrocesos en la Comisión de Reformas Electorales? Análisis del periodo de sesiones ordinarias febrero – abril 2024. (2024) 2. Tras cinco meses de espera, la Asamblea Legislativa discutirá las reformas electorales del Tribunal Supremo de Elecciones (2023).

En modalidad de Comisiones Especiales de Investigación, en septiembre de 2023 se creó una nueva comisión especial de investigación bajo el expediente 23.933 con el objetivo de investigar las contrataciones relacionadas con publicidad y empresas de medios alternativos y tradicionales, así como personas físicas, donde se encuentra relacionado el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el Sistema Nacional de Radio y Televisión (SINART) y su agencia de publicidad, así como las diversas instituciones del Estado que han hecho contrataciones con dicha agencia (Sequeira, 2023). La Comisión nació en el contexto de revelaciones periodísticas en torno a posibles favorecimientos a empresarios cercanos al Ejecutivo y también, al manejo a discreción de fondos públicos para asignación de pauta estatal a medios tradicionales y alternativos.

La Comisión está integrada por las y los legisladores: Vanessa Castro del PUSC, quien preside, Dinorah Barquero del PLN que ocupa la secretaría, y cuenta también con la participación de Ariel Robles por el FA, Pablo Sibaja por el PNR, Ada Acuña por el PPSD, Johana Obando por el PLP y Danny Vargas, quien acompaña en representación del PLN a Barquero.

Otras investigaciones se realizaron en el seno de la Comisión de Ingreso y Gasto Público, durante el periodo se dio continuidad a la investigación sobre el estado del régimen financiero y actuarial de la Caja Costarricense del Seguro Social y se concluyó investigación sobre la petición de datos sin anonimizar del Banco Central de Costa Rica a la Superintendencia General de Entidades Financieras (Sugef). También se abrieron nuevos expedientes de investigación relacionados con: 1) el control y ejecución de las penas de arresto domiciliario y de monitoreo electrónico, 2) posibles irregularidades en la compra del parque empresarial del pacífico, 3) contratos del Consejo Nacional de Producción sobre la compra de arroz, y 4) el faltante de dinero en las bóvedas del Banco Nacional de Costa Rica (Asamblea Legislativa, 2024).

En el periodo en estudio por dos casos distintos se realizaron interpelaciones de jefes del Poder Ejecutivo en el seno del Plenario, según el artículo 185 del Reglamento de la Asamblea Legislativa. La primera interpelación se realizó en junio de 2023 al Ministro de Comercio Exterior, Manuel Tovar Rivera para que dé las explicaciones correspondientes sobre el motivo de rompimiento de la relación del Ministerio con la Coalición Costarricense de Iniciativas del Desarrollo (CINDE) y su traslado de competencias de atracción de inversión a la Promotora Costarricense de Comercio Exterior (Procomer) (May, 2023).

El Ministro de Hacienda se presentó por segunda vez a interpelación en el mes de junio, para hacer seguimiento y verificación de la citación en enero de 2023 y tras la denuncia en conferencia de prensa de un "megacaso de evasión de fiscal" que involucraba al empresario Leonel Baruch (Córdoba y Sequeira, 2023). En razón de lo anterior, se presentaron tres mociones de censura contra el Ministro, de las cuales ninguna prosperó por falta de la mayoría calificada requerida para los efectos (Oviedo, 2023). La oposición consideró la denuncia como un caso de instrumentalización política de la lucha contra el fraude fiscal, porque no se contaban con informes técnicos que respaldaran la propuesta (Astorga, 2023). Derivado de este caso también se abre un expediente de investigación en la Comisión de Derechos Humanos, por la supuesta persecución política contra el empresario Baruch a través de la disputa de la custodia de sus hijos que está en tramitación del Patronato Nacional de la Infancia, informe de investigación que posteriormente fue aprobado por el Plenario Legislativo (Madrigal, 2023).

Para cerrar esta sección, ponemos énfasis en un tema que fue constante durante la segunda legislatura: **la agenda de proyectos de ley para atender la seguridad ciudadana**. El epicentro de esta agenda se encuentra en la Comisión de Seguridad y Narcotráfico de la Asamblea Legislativa que tramitó los proyectos de ley en esta vía, y que, en conjunto con otros actores tanto del Ejecutivo, del Poder Judicial y de la sociedad civil, como el Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica, procuró la consolidación de una agenda de proyectos que coadyuven con la crisis de seguridad.

La búsqueda y construcción de esta agenda empezó con la presentación de una serie de proyectos de ley por parte del Presidente de la República y los jefes del Ministerio de Seguridad y del Ministerio de Justicia y Paz. Los proyectos, según el acto público de presentación representarían un componente fundamental de la Estrategia Costa Rica Segura (May, 2023), estos proyectos pasarían a la revisión de la Comisión Legislativa que advirtió de roces de constitucionalidad, así como problemas de confección de las iniciativas. Esta serie de proyectos al cierre de la legislatura presentaban el siguiente estado:

### Cuadro 3

#### Estado de proyectos presentados por el Poder Ejecutivo en seguridad ciudadana. Abril 2022

---

Proyecto	Nombre	Estado (Agosto 2024)
23688	Ley del Sistema Penitenciario Nacional	Archivado en Comisión con dictamen negativo de mayoría.
23689	Reforma a varios artículos de la Ley de Armas y Explosivos	Archivado en Comisión por dictamen negativo de mayoría.
23690	Ley de Modernización de la Intervención de las Comunicaciones	Aprobado en segundo debate. Ley No. 10.500
23691	Ley para adecuar la respuesta de la Justicia Penal Juvenil a los retos de la criminalidad violenta y la delincuencia organizada	Archivado en Comisión por dictamen negativo de mayoría
23.692	Ley para restaurar la seguridad ciudadana y contener a los delincuentes que representan un peligro para la sociedad	Archivado en Comisión por dictamen negativo de mayoría

---

Fuente: Elaboración propia.

Al cierre de septiembre de 2023 el Presidente de la República descalificó la gestión parlamentaria en materia presupuestaria, en razón del trámite del proyecto de presupuesto nacional para 2024 y manifestó que los diputados y diputadas "se rasgan las vestiduras" sobre la situación de seguridad, pero que modifican el presupuesto presentado por el Ejecutivo. Estas declaraciones las realizó en una visita a la provincia de Puntarenas (Campos, 2023)

Como reacción las y los Diputados solicitaron al Ejecutivo declarar estado de emergencia producto de la crisis de inseguridad, para garantizar los fondos que necesita la policía para atender la situación. La moción fue aprobada de manera unánime por 44 diputaciones, incluidos los del PPSD.

Nuevamente el tema recobró importancia en noviembre, en el marco de la presentación de la Estrategia Nacional de Seguridad en un acto público en Pococí, donde el Presidente manifestó que las y los legisladores tienen la absoluta responsabilidad sobre la situación de seguridad y de generar leyes para mitigar sus efectos (Astorga, 2023). En reacción a lo anterior, desde el Plenario legislativo se rechazaron las afirmaciones del Presidente y se le criticó por renunciar a sus funciones constitucionales (Sequeira y Bravo, 2023).

En paralelo, las bancadas legislativas articularon una agenda de proyectos de ley, con autoría del Legislativo, que fueron considerados como prioritarios en su tramitación. Estos proyectos son:

#### Cuadro 4

##### Estado de proyectos negociados entre las bancadas legislativas. Noviembre de 2022

Proyecto	Nombre	Estado (Agosto, 2024)
23575	Ley Para La Regulación Y Sanción Del Delito De Préstamo Gota A Gota	Aprobado en segundo debate. Ley No. 10.471
21643	Ley De Creación Del Centro De Capacitación Del Organismo De Investigación Judicial	Aprobado en segundo debate. Ley No. 10.445
21800	Ley De Ejecución De La Pena (Anteriormente Denominado) Código De Ejecución Penal	Archivado por vencimiento del plazo cuatrienal
22552	Ley De Reforma Al Artículo 69 De La Ley N.º 7786 Para Disminuir La Impunidad Por Actividades Delictivas Relacionadas Con El Giro Irregular De Empresas Offshore Y Otros Ilícitos Graves	En tramitación de mociones 137 en Plenario Legislativo.
22588	Reforma A Los Artículos 236 Y 240 De La Ley De Tránsito Por Vías Públicas Terrestres Y Seguridad Vial, N° 9078 Del 04 De Octubre De 2012	Aprobado en segundo debate. Ley No. 10.431
22834	Reforma A La Ley 8754 Ley Contra La Delincuencia Organizada Para Fortalecer La Función De La Jurisdicción Contenciosa Administrativa	Aprobada en primer debate. Pendiente trámite de Comisión de Redacción
23134	Reforma A La Ley 8488 Para Que El Estado Pueda Atender Emergencias A Causa De Ataques Informáticos	Archivado en Comisión con dictamen negativo de mayoría.

<b>Proyecto</b>	<b>Nombre</b>	<b>Estado (Agosto, 2024)</b>
23411	Ley Para La Creación Del Timbre Del Organismo De Investigación Judicial	En proceso de mociones 137 en Plenario Legislativo
23519	Ley Para Revocar O Modificar El Beneficio De Libertad Condicional Al Condenado Que Sea Arrestado En El Disfrute Del Beneficio	Aprobado en segundo debate. Ley No. 10.450
23608	Reforma Del Artículo 36 De La Ley N°8000, Creación Del Servicio Nacional De Guardacostas, De 5 De Mayo De 2000 Y Sus Reformas	Aprobado en segundo debate. Ley No. 10.430
23642	Ley De Prevención De La Violencia En Personas Menores De Edad Y Personas Jóvenes	Aprobado en segundo debate. En proceso de sanción y publicación.
23713	Ley Para Fortalecer La Seguridad Ciudadana (Fusión De Distintos Cuerpos Policiales Nacionales)	Archivado en Comisión con dictamen negativo de mayoría.
23714	Ley Para El Enjuiciamiento De Las Causas Declaradas Como Narcoactividad Y Sus Manifestaciones Criminógenas	En proceso de mociones 137 en Plenario Legislativo
23737	Reforma Al Cumplimiento De La Pena Para Obtención Del Beneficio De Libertad Condicional	Aprobado en segundo debate. Ley No. 10.430
23746	Ley Para Fortalecer El Registro Judicial Y Evitar La Impunidad	Aprobado en segundo debate. Ley No. 10.453
23748	Ley Para Complementar La Lucha Contra El Robo De Cable Telefónico Y Otros Artículos Del Demanio Público	Dictamen afirmativo de mayoría. En trámite de Plenario
23.800	Reforma Del Artículo 18 De La Ley N.º 1155, Ley De Opciones Y Naturalizaciones	Aprobado en segundo debate. En trámite de sanción y publicación.
23806	Ley Para Fortalecer Los Juzgados De Flagrancia Para Garantizar El Enjuiciamiento Oportuno De Los Delincuentes	Aprobado en segundo debate. Ley No. 10.465
23858	Ley Para Interceptar Las Comunicaciones En El Delito De Extorsión	En análisis de la Comisión de Gobierno y Administración.
23973	Ley Para Para La Eficiencia Y Transparencia Presupuestaria Del Impuesto A Personas Jurídicas	Aprobado en segundo debate. Ley No. 10.460

Proyecto	Nombre	Estado (Agosto, 2024)
	Para Fortalecer Los Recursos Dirigidos Al Sector Seguridad	
23978	Ley Para Asegurar El Destino De Recursos Del Impuesto A Las Personas Jurídicas Para Inversión En Seguridad	Archivado en Comisión con dictamen negativo de mayoría.
23986	Reforma A Los Artículos 239 Bis Y 244 Del Código Procesal Penal “ Para Garantizar La Prisión Preventiva En Delitos De Peligro Social”	En discusión de primer debate en Plenario Legislativo.
24019	Ley De Ejecución De La Pena	En análisis de la Comisión de Seguridad y Narcotráfico
24028	Ley Para Sancionar El Reclutamiento Ilícito De Personas Menores De Edad	En análisis de la Comisión de Seguridad y Narcotráfico

Fuente: Elaboración propia

Finalmente, en noviembre de 2023 los jerarcas de los Supremos Poderes conformaron un grupo de trabajo en materia de seguridad para efectos de definir un acuerdo tripartito sobre la agenda legislativa en la materia. Los jerarcas se reunieron para definir las prioridades, que se hicieron públicas en enero de 2024. Igualmente, la mesa también permitió trabajar el detalle de cada uno de los proyectos según las distintas fases de tramitación. Con especial énfasis en las dudas que cada actor en la mesa pudiera posicionar. Las reuniones entre los Supremos Poderes continúan realizándose con cierta periodicidad para el mismo efecto al cierre de la presente ponencia.

Las 10 iniciativas priorizadas entre los supremos poderes son las que se detallan en el cuadro a continuación, las mismas, pueden presentar coincidencias con los números de expedientes anteriores.

Cuadro 5

Estado de proyectos negociados entre los tres Poderes de la República. Enero 2024

Proyecto	Nombre	Estado (agosto 2024)
23800	Reforma Del Artículo 18 De La Ley N.º 1155, Ley De Opciones Y Naturalizaciones	Aprobado en segundo debate. En trámite de sanción y publicación.
22834	Reforma A La Ley 8754 Ley Contra La Delincuencia Organizada Para Fortalecer La Función De La Jurisdicción Contenciosa Administrativa	Aprobado en primer debate. En trámite de Comisión de Redacción
23746	Ley Para Fortalecer El Registro Judicial Y Evitar La Impunidad	Aprobado en segundo debate. Ley No. 10.453
23575	Ley Para La Regulación Y Sanción Del Delito De Préstamo Gota A Gota	Aprobado en segundo debate. Ley No. 10.471
23690	Ley De Modernización De La Intervención De Las Telecomunicaciones	Aprobado en segundo debate. Ley No. 10.500
24095	Ley Para El Fortalecimiento Del Marco Sancionatorio De Los Delitos Cometidos Con Armas De Fuego Prohibidas.	En proceso de mociones 137 en Plenario Legislativo
24096	Ley Para Regular El Beneficio Del Arresto Domiciliario Con Brazaletes Electrónicos	Aprobado en segundo debate. En trámite de sanción y publicación.
24149	Ley Para Agravar La Penalidad Del Autor, Instigador Y Cómplice Que Participen Personas Menores De Edad En La Comisión De Hechos Delictivos	En proceso de mociones 137 en Plenario Legislativo

Fuente: elaboración propia.

Adicionalmente a este cuadro se acordó presentar dos proyectos de ley adicionales, sobre los cuales no hay información disponible. Los proyectos negociados para ser presentados son sobre las siguientes materias: 1) Reforma de los Artículos 239 y 239 Bis del Código Procesal Penal y 2) Reforma a los Artículos 9, 58, 59, 106 y 109 y Adición de un Artículo 79 Bis de la Ley N° 7576 de Justicia Penal Juvenil.

Como se pone en evidencia, la conformación de una agenda de proyectos de ley para atender la situación de seguridad ciudadana es un proceso inacabado, que al cierre de esta ponencia está conformada por dos grupos de proyectos, tras el cierre de la agenda presentada por el Poder Ejecutivo. En este primer esfuerzo, nos limitamos a presentar las diversas vías sobre las que se discute la temática en el Congreso de manera que en el futuro se puedan realizar nuevas preguntas de investigación en procesos de análisis de la gestión parlamentaria, especializada en seguridad ciudadana.

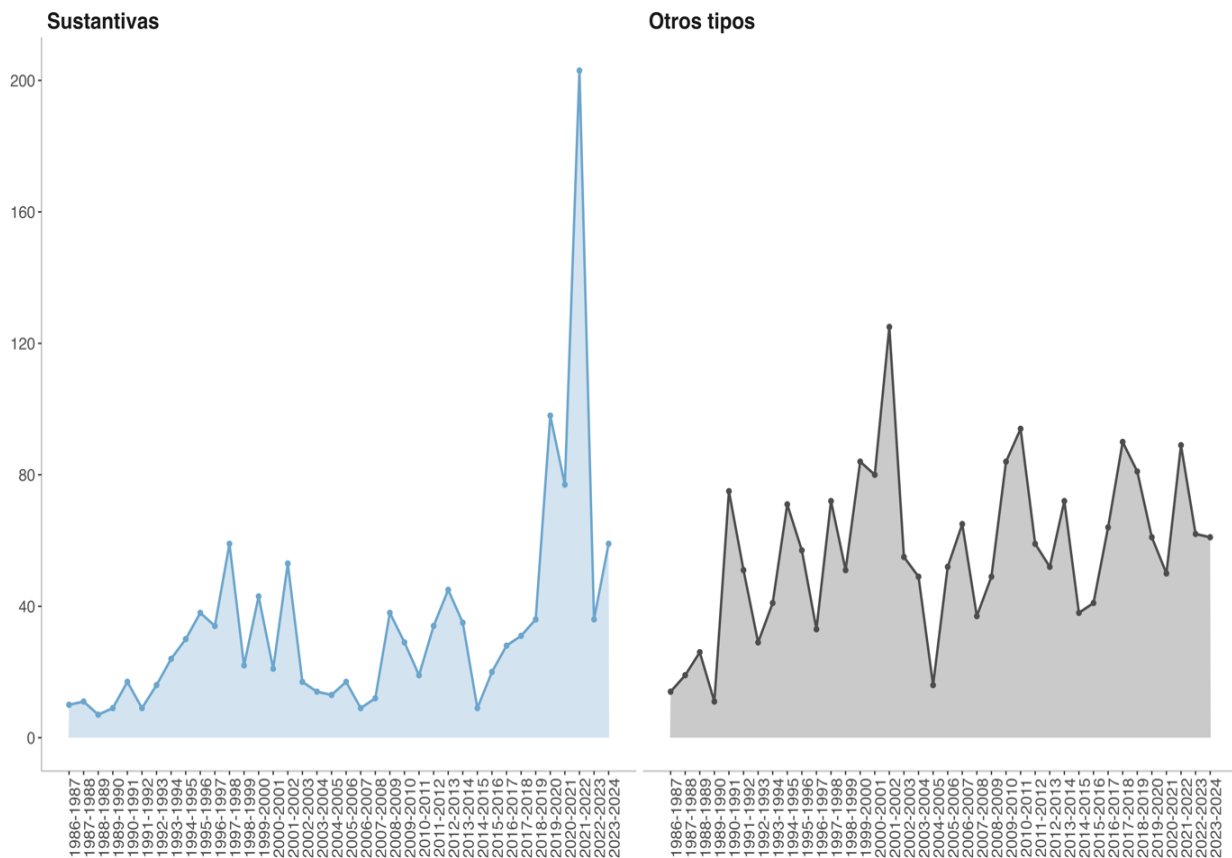
## Producción legislativa

En esta sección se hace seguimiento a los indicadores ordinarios de la producción legislativa que realiza el Informe Estado de la Nación, con insumos de la base de datos que lleva registro desde 1986. Para los efectos, el análisis se concentra en la legislatura 2023 – 2024 del presente periodo constitucional.

En el periodo en estudio se aprobaron un total de 120 leyes, lo que representa un aumento en 22 leyes respecto a la legislatura anterior en que se aprobaron 98 piezas de legislación. Se puede explicar en razón de la maduración de los proyectos presentados durante la primera legislatura, que representó la llegada de un nuevo grupo político al poder. En la segunda legislatura del periodo constitucional se aprobaron 59 leyes sustantivas y 61 de otros tipos. Se dio un repunte del 20% en la aprobación de legislación sustantiva con respecto al año anterior en donde sólo el 30% de las leyes aprobadas fueron sustantivas.

Gráfico 1

Aprobación de legislación sustantiva y otros tipos de ley (1986- 2024)

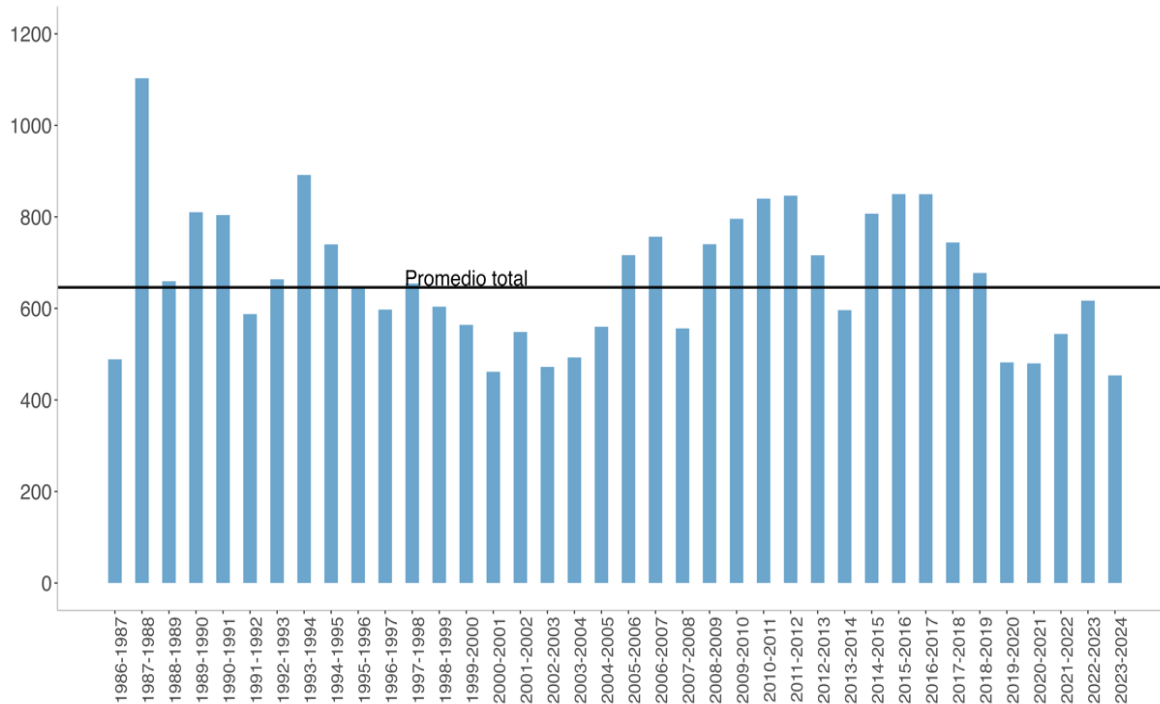


Fuente: Elaboración propia.

Destaca la baja que registra el promedio de días de duración de aprobación de la legislación, como registra el gráfico 2 respecto al histórico y especialmente, respecto a la primera legislatura de la administración Chaves-Robles (2022 – 2026). La llegada de un nuevo grupo político al poder, que no contaba con antecedentes de representación parlamentaria, así como el vaciamiento del caudal de proyectos de ley en el Congreso por el ciclo de hiperproducción legislativa del periodo constitucional 2018 – 2022 son potenciales explicación de la baja en ese promedio. Así como la aplicación completa de las reformas reglamentarias aprobadas en 2019. (Aguirre, 2020)

Gráfico 2

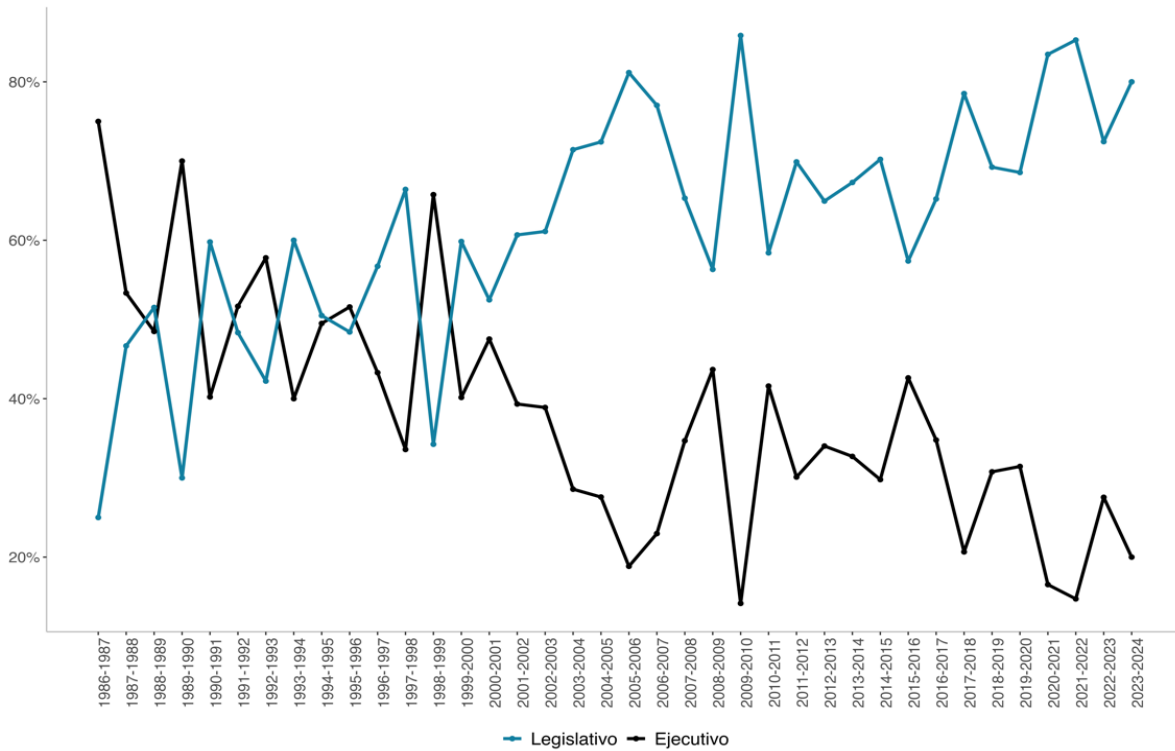
Promedio de duración de aprobación de leyes (1986- 2024)



Fuente: Elaboración propia.

Respecto a la iniciativa de la legislación que se aprobó, destaca una baja en la aprobación de proyectos de ley presentados por el Poder Ejecutivo en la segunda legislatura de la administración Chaves-Robles, como evidencia el gráfico 3. El 80% de los proyectos de ley aprobados fueron presentados por legisladores y legisladoras, mientras que un 20% por el Poder Ejecutivo. Sobre este tema se profundiza con más detalle en la sección III de la ponencia.

Gráfico 3  
Aprobación de legislación según iniciativa de la ley (1986- 2024)

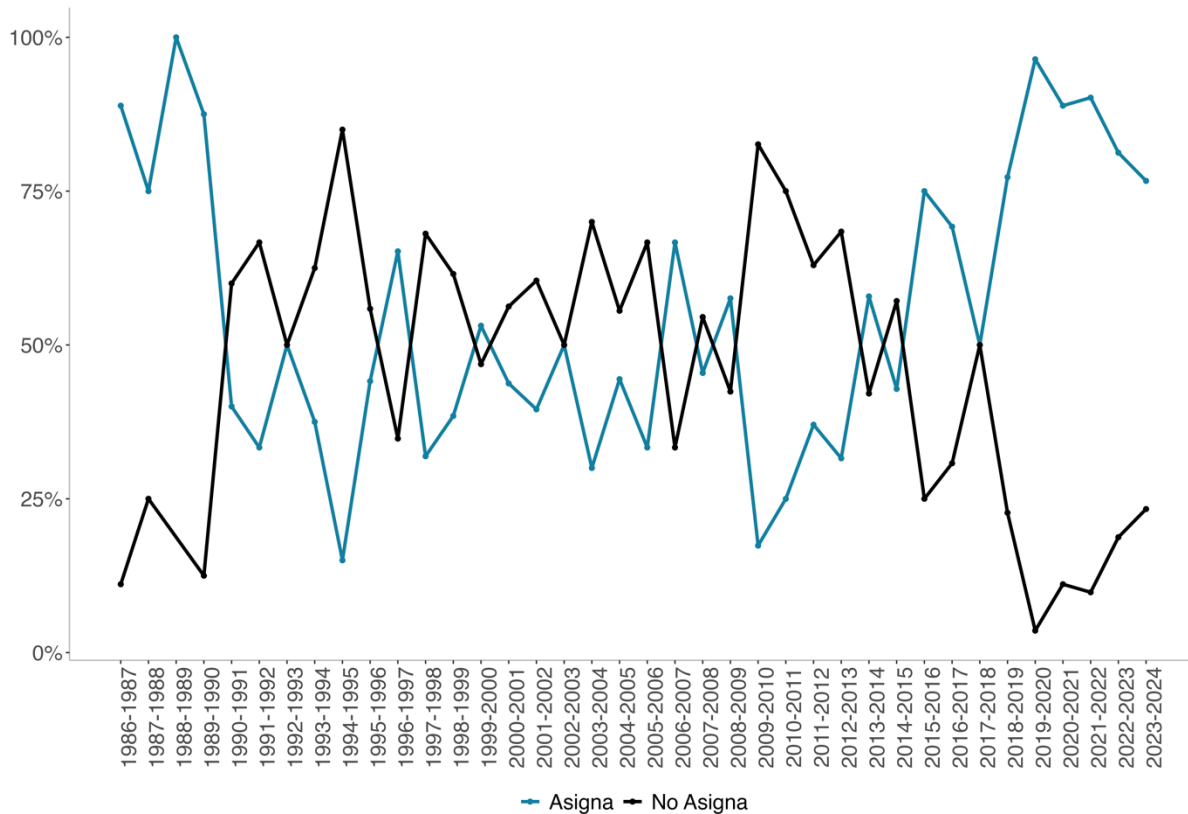


Fuente: Elaboración propia.

Cuando se analiza la asignación de recursos para el cumplimiento de la promesa democrática contenida en la aprobación de legislación en el gráfico 4, se pone en evidencia un aumento de la aprobación de legislación sin contenido presupuestario tendencia iniciada en 2019, que puede traducirse en dificultades para la implementación de las leyes aprobadas.

Gráfico 4

Legislación según asignación de recursos económicos (1986- 2024)



Fuente: Elaboración propia.

**Sección Especial: Análisis de éxito del Legislativo y el Ejecutivo en la aprobación de proyectos**

Con datos proporcionados por la Asamblea Legislativa, se construyó una base de datos que registra la cantidad de proyectos de ley presentados en corriente legislativa desde mayo del año 2000 hasta el cierre de la legislatura 2023-2024. Este análisis abarca un total de 24 legislaturas distribuidas a lo largo de las siete administraciones que han gobernado en Costa Rica desde el inicio del siglo XXI. Los datos incluyen información detallada sobre la iniciativa (Poder Legislativo o Poder Ejecutivo) y las fracciones proponentes. Los autores de este trabajo realizaron un proceso de manipulación de datos más robusto para incluir información adicional en este nuevo aporte analítico.

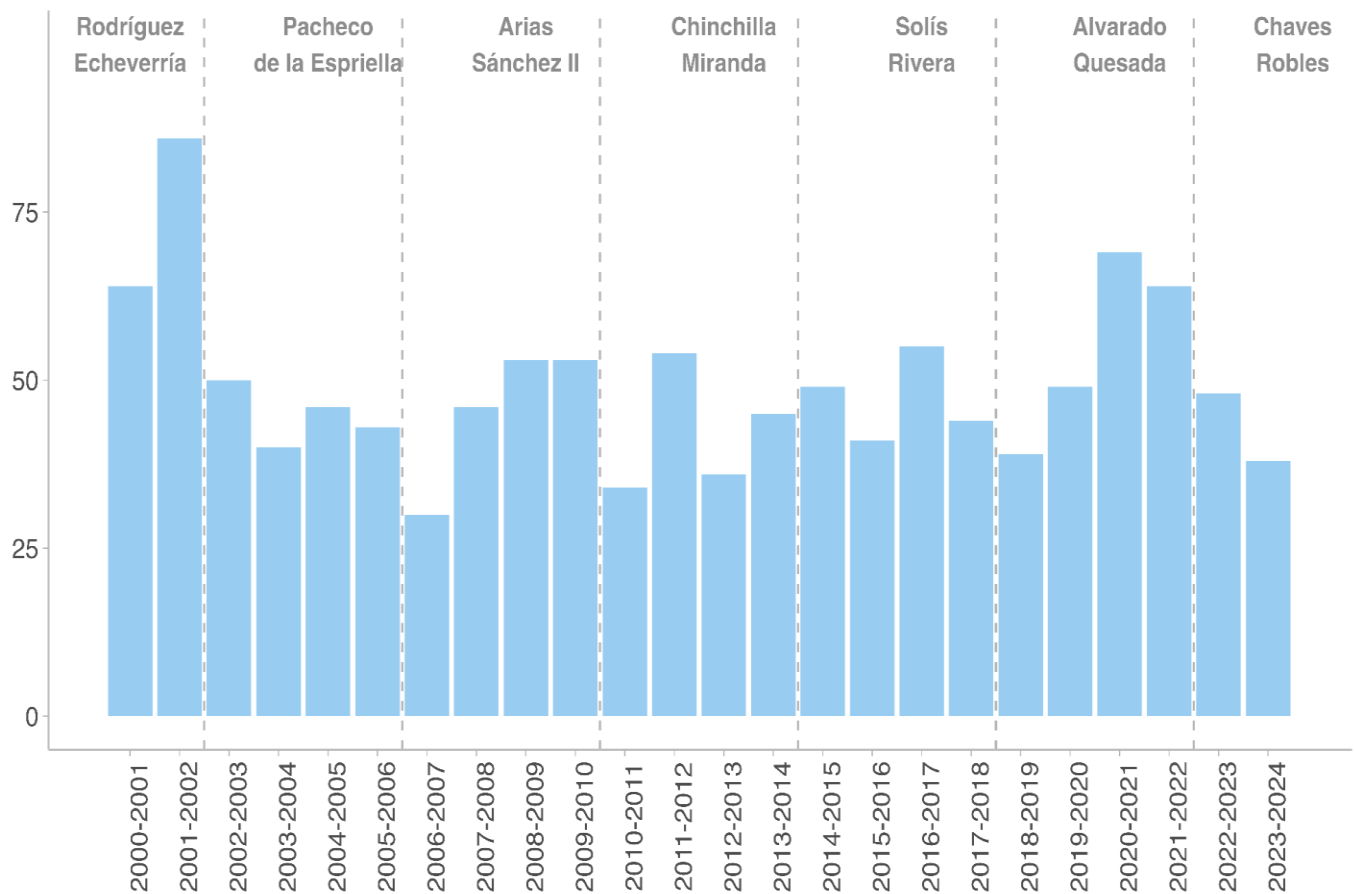
En este sentido, la presente sección aspira a analizar el éxito o fracaso en la presentación de proyectos en el ámbito legislativo. Esto permite profundizar en el estudio de la dinámica y la producción legislativa en Costa Rica, evaluando en qué medida se han aprobado las agendas propuestas por las diferentes administraciones y los partidos políticos en el Congreso. Ordenamos el análisis evaluando en primera instancia el éxito de los ejecutivos en el terreno legislativo y de seguido la eficacia de los congresistas en aprobar sus propias propuestas.

El gráfico 5 ilustra la cantidad de proyectos presentados por iniciativa de cada administración. El promedio de presentación ejecutiva para el total de legislaturas es de 49 proyectos. En los años disponibles, destaca la administración de Rodríguez Echeverría en sus últimos dos años de gestión como una de las que presentó la mayor cantidad de proyectos, seguida por la administración de Alvarado Quesada, también en sus últimos dos años de mandato. Ambos casos se encuentran muy por encima del promedio.

El resto de las legislaturas muestran un comportamiento relativamente homogéneo. El primer año de la administración Arias registra el menor número de proyectos presentados, aunque en los años siguientes asciende a valores cercanos al promedio. No existe suficiente evidencia para afirmar que, en general, los ejecutivos presenten un mayor número de leyes en algún año en particular de su mandato. Algunos, como Pacheco de la Espriella y Solís Rivera, inician con una presentación de proyectos cercana al promedio y mantienen esta tendencia durante todo el periodo. Otros ejecutivos comienzan con una presentación regular en sus primeros años, pero muestran una tendencia creciente en las legislaturas posteriores.

Gráfico 5

Cantidad de proyectos de ley presentados por iniciativa del Poder Ejecutivo (2000-2024)



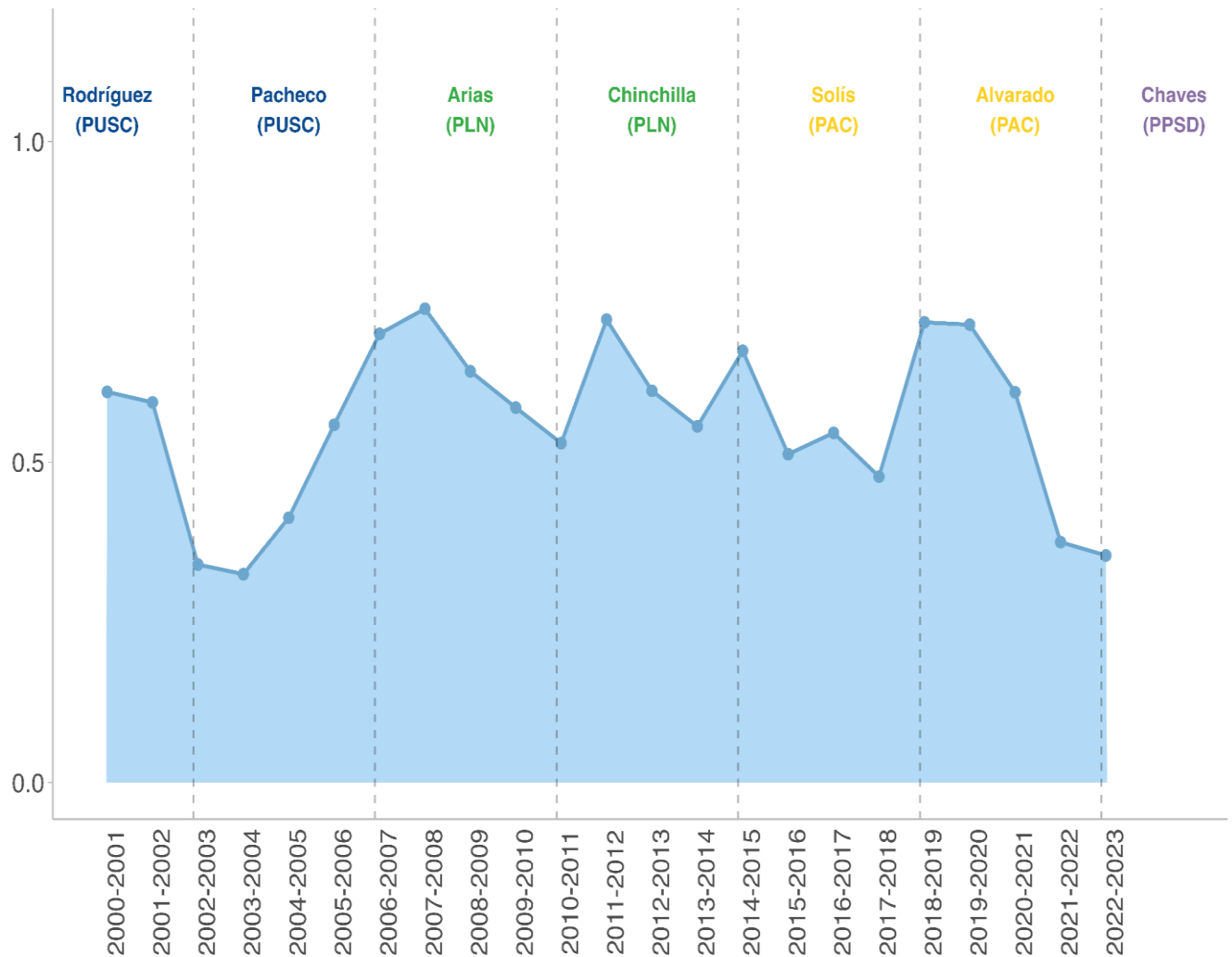
Fuente: Elaboración propia.

Aunque los resultados son interesantes y aporte novedoso del estudio, el total de proyectos presentados ofrece solo una mera descripción del volumen de la agenda de proyectos propuesta por cada administración y no dice mucho sobre el éxito en la aprobación de dicha agenda. Podría darse el caso en el que un ejecutivo con una alta presentación de proyectos no haya logrado finalmente un resultado positivo, lo cual lo consideraría como un gobierno con poco éxito en el terreno legislativo. En contraste, un ejecutivo que logró un balance favorable podría ser visto como más efectivo. Ante la posibilidad de múltiples escenarios, se debe seguir un análisis aún más detallado.

En este trabajo nos referimos al éxito del ejecutivo como la proporción de proyectos aprobados con respecto al total de proyectos presentados, el gráfico 6 aporta la primera de estas propuestas analíticas. Indistintamente del período en que se hayan aprobado las leyes propuestas por el Ejecutivo en cuestión, su aprobación se consigna a la legislatura en que el proyecto se presentó. Este ajuste permite que la legislación heredada de un periodo constitucional anterior no juegue a favor de otra administración del periodo constitucional posterior.

Gráfico 6

Proporción de proyectos de ley aprobados en relación a la totalidad de proyectos presentados según legislatura y administración de iniciativa (2000-2023)



Fuente: Elaboración propia.

Concretamente, la administración Arias Sánchez y Alvarado Quesada destacan proporcionalmente como los dos ejecutivos más efectivos en la serie de tiempo, los proyectos presentados en sus primeros dos años de gobierno, alcanzaron los máximos de aprobación en las últimas dos décadas, para ambos casos alrededor de 7 de cada 10 leyes presentados por el ejecutivo en las primeras dos legislaturas obtuvieron el visto bueno de sus respectivos Congresos. El gobierno de Chinchilla Miranda alcanza números similares únicamente en su segunda legislatura, posteriormente desciende.

Por su parte, Pacheco de la Espiella reporta los resultados más deficientes en la aprobación de proyectos. Durante los primeros 3 años de gobierno, obtuvo una aprobación de menos de la mitad de la totalidad de proyectos de su propia iniciativa. La administración Solís Rivera se caracteriza de igual manera por una efectividad apenas regular, a pesar de una alta aprobación

de las iniciativas presentadas en su primer año, el resto de la gestión logra una efectividad del 50% del total de proyectos presentados.

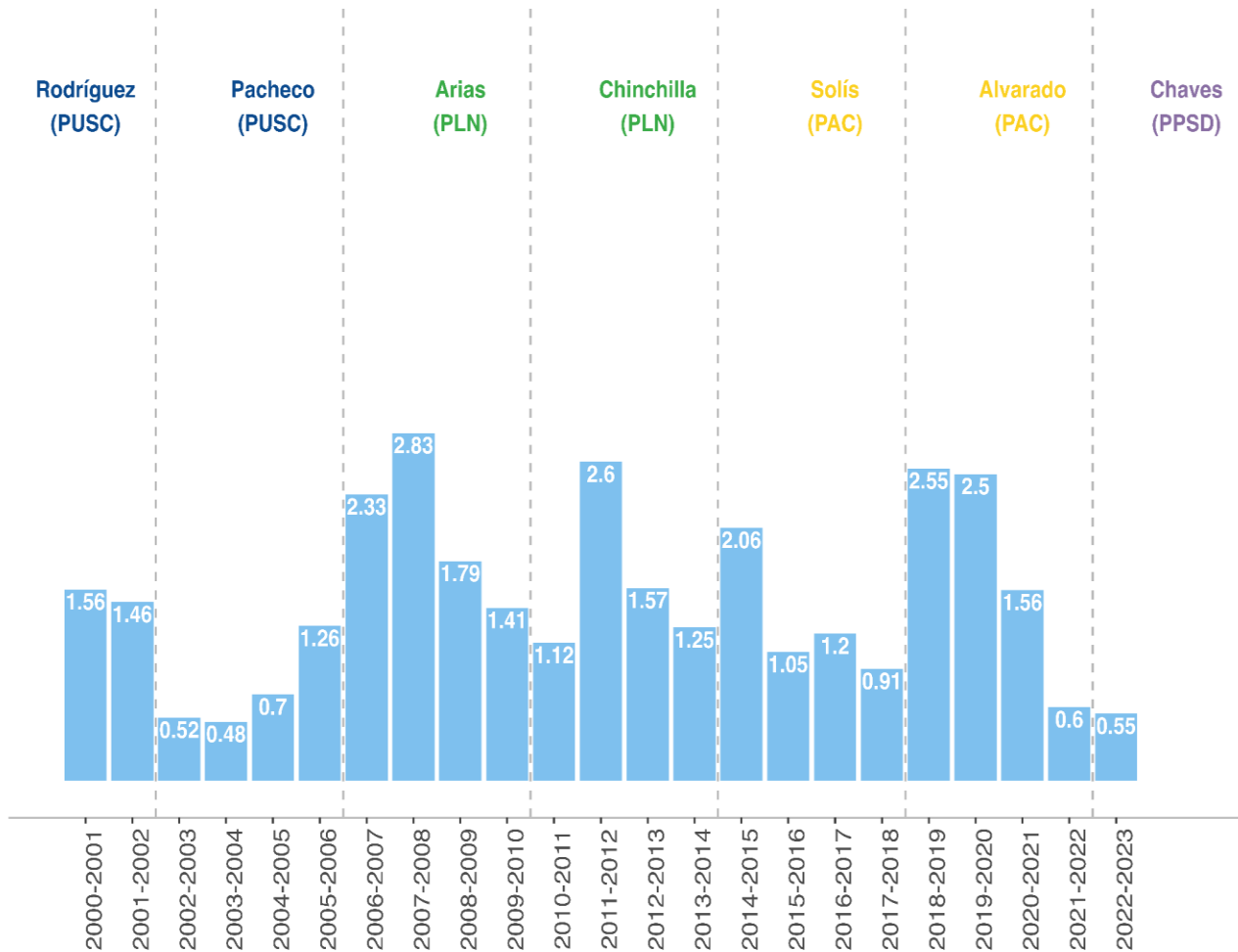
Al cierre del presente informe, la administración Chaves Robles evidencia un comportamiento similar al primer año de la Administración Pacheco, sin embargo, dado el promedio en la duración de aprobación de las leyes y los cambios en la dinámica legislativa, es probable que este número cambia conforme consiga impulsar sus propios proyectos. Por esta misma razón, no incluimos en el cálculo la segunda legislatura de su periodo constitucional.

Resultados similares fueron obtenidos al expresar numéricamente la razón entre las leyes aprobadas con respecto a las no aprobadas (gráfico 7). Nuevamente, las administraciones Arias y Alvarado destacan por una alta proporción de leyes aprobadas en relación a las que no pudieron aprobarse.

Debe anotarse que en ambos casos se presentan matices interesantes. Por un lado, la administración Arias en términos absolutos presentó una menor cantidad de iniciativas de ley propias que el gobierno de Carlos Alvarado, sin embargo, ambos obtuvieron una tasa de éxito similar. Del mismo modo, a pesar de la alta presentación de proyectos durante los dos últimos años del gobierno Miguel Ángel Rodríguez, esto no significó una aprobación efectiva de su agenda. Es decir, no siempre la presentación de gran cantidad de proyectos asegura el éxito del ejecutivo.

Gráfico 7

Razón entre leyes aprobadas y no aprobadas por legislatura según administración de iniciativa (2000-2023)



Fuente: Elaboración propia.

Finalmente analizamos el desempeño de los congresistas en la aprobación de proyectos de ley originados por iniciativa parlamentaria, es decir, aquellos que han sido presentados exclusivamente por miembros del Poder Legislativo. Este análisis permite un seguimiento detallado de la proactividad legislativa de las diferentes composiciones de la Asamblea Legislativa de Costa Rica durante el período 2000-2023. La iniciativa parlamentaria se identifica en el trámite legislativo, con los nombres de las personas diputadas que firman como proponentes de los proyectos de ley y su correspondiente partido político<sup>2</sup>.

Como se observa en el gráfico 8 adjunto, para el periodo constitucional 2018-2022 y las dos primeras legislaturas del periodo 2022-2026, los y las congresistas han destacado por la más alta presentación de proyectos de ley en los últimos 24 años desde que se tiene registro. Este comportamiento conocido como proactividad parlamentaria en la literatura especializada, se refiere al tipo de Congresos que inician y aprueban sus propias propuestas legislativas (Cox y

<sup>2</sup> En este análisis identifica a las y los diputados proponentes con el partido con el que fueron electos, es decir, no se incluyen las posibles variaciones provenientes de conflictos intrapartidarios o diputaciones que se declaran independientes.

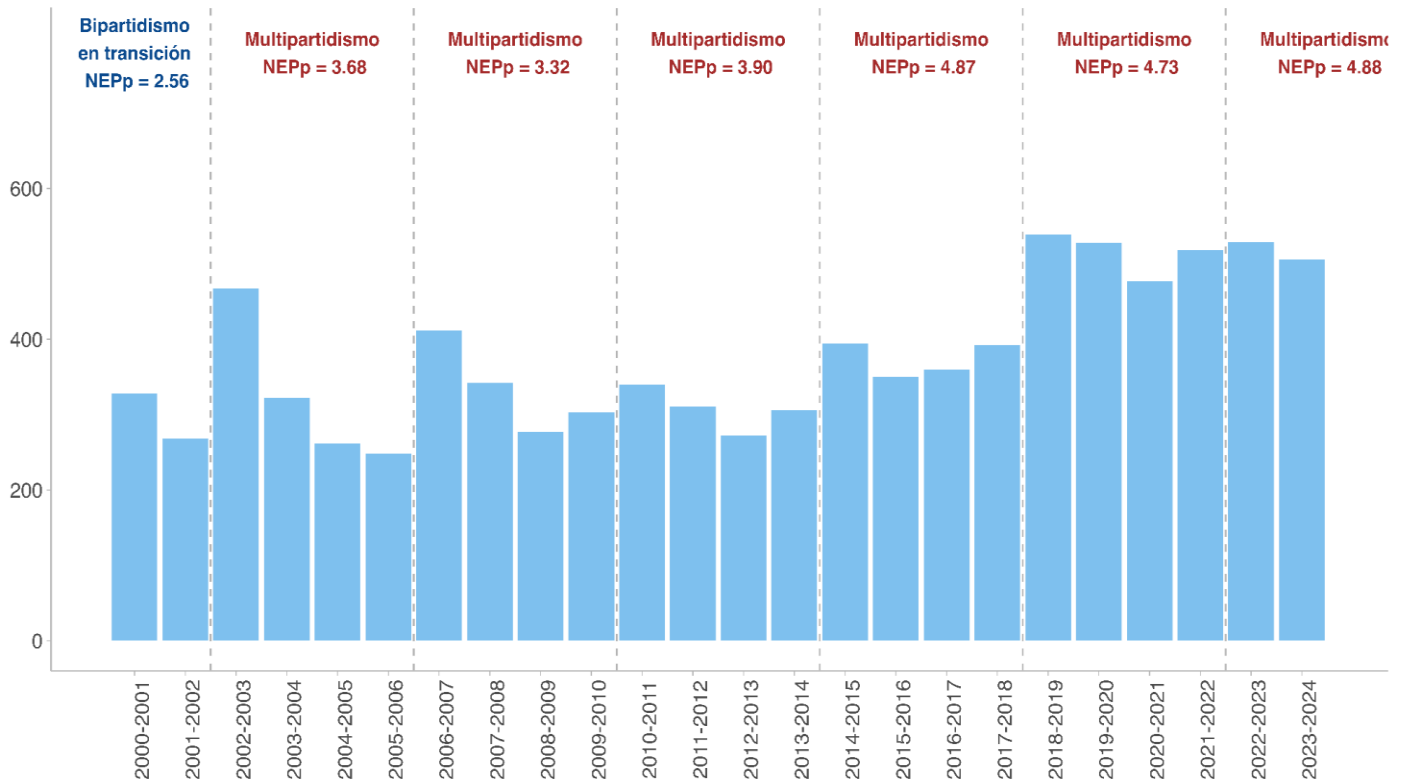
Morgenstern, 2001; Santos et al., 2014), contrario al Poder Legislativo reactivo, que se encarga más bien de modificar/vetar propuestas del Ejecutivo.

Este comportamiento coincide en contextos de alta fragmentación partidaria. Del mismo modo, presentaciones anteriores de este mismo informe (PEN, 2022, PEN 2023) han destacado el periodo 2018-2022 como uno de los más productivos en términos de aprobación de las leyes, tanto sustantivas como de otros tipos.

El promedio de presentación de iniciativas de proyectos de ley desde el año 2000 ha sido de 377 por legislatura. En la mayoría de los casos, el número total de proyectos presentados se ha mantenido cercano o por debajo de este promedio, con algunas excepciones notables en los periodos 2002-2003 y 2006-2007. Sin embargo, la dinámica cambia a partir del año 2018, cuando la presentación de iniciativas parlamentarias se sitúa consistentemente muy por encima del promedio, en un rango entre 1 y 2 desviaciones estándar. Es particularmente relevante que la legislatura 2018-2019 registre la mayor cantidad de proyectos presentados en toda la serie histórica, a pesar de ser un año marcado por protestas sociales, polarización electoral, y la discusión de políticas públicas complejas (Muñoz 2020).

Gráfico 8

Cantidad de proyectos totales presentados por iniciativa del Poder Legislativo según legislatura (2000-2024)



Fuente: Elaboración propia.

En los dos primeros años del periodo constitucional 2022-2026, la actividad legislativa en términos de presentación de propuestas de ley por parte de los partidos políticos con representación en el Congreso no se ha diferenciado significativamente de la registrada en los primeros dos años del periodo 2018-2022. En un escenario político de alta fragmentación partidaria, es previsible que la aprobación de estas iniciativas se enfrente a mayores complejidades y obstáculos en su proceso de aprobación (Muñoz, 2020).

En este contexto, el análisis se centra en dos preguntas fundamentales. Primero, ¿cuál ha sido el éxito en la aprobación de iniciativas de ley presentadas exclusivamente por los partidos políticos como fracciones o como propuestas multipartidistas? Las propuestas multipartidistas refieren a aquellas iniciativas firmadas por dos o más miembros de diferentes partidos, se ha identificado ya desde hace algunos años el cambio en la dinámica parlamentaria en las leyes aprobadas, coincidente con los cambios en el esquema político de un sistema bipartidista a multipartidista. El análisis propuesto permite identificar valoraciones no solo sobre las leyes aprobadas, sino el detalle de la totalidad de proyectos presentados.

En segundo lugar, nos interesa analizar el éxito de aquellos proyectos que han sido aprobados cuando son impulsados por la fracción oficialista. Estos cuestionamientos se vuelven aún más relevantes considerando que la agenda de leyes aprobadas en Costa Rica ha estado liderada por la Asamblea Legislativa desde hace ya varios años (Revisar sección 2, gráfico 3).

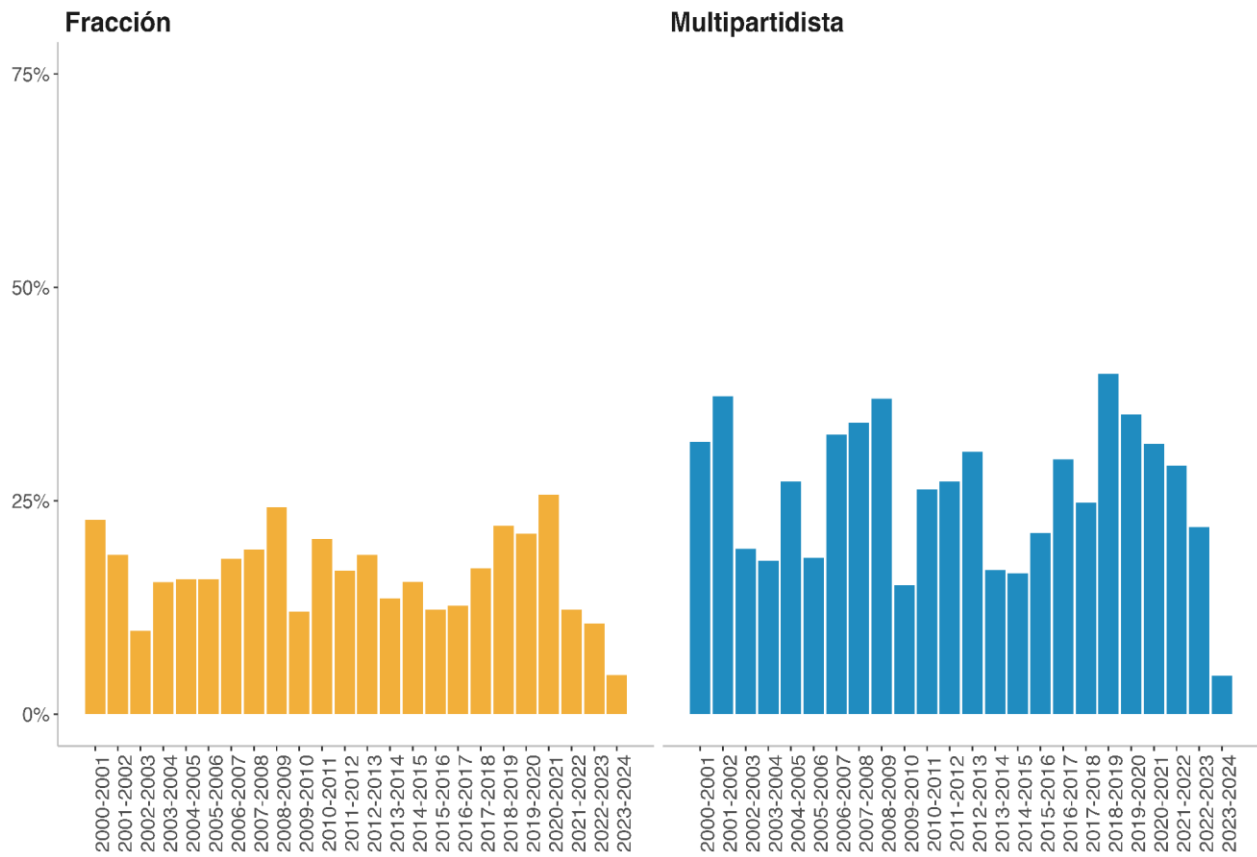
Desde el año 2000 hasta el cierre del año legislativo 2024, se han presentado un total de 6938 proyectos de ley impulsados por un único partido como fracción. En contraste, 2113 proyectos fueron producto de alianzas partidarias. Entendemos como proyectos impulsados por alianzas partidarias a las iniciativas en que figuran como firmantes al menos dos diputaciones de dos partidos políticos diferentes. Cabe destacar que, para abril de 2024, que marca el cierre del año legislativo 2023-2024, se registraron 155 proyectos de ley presentados mediante alianzas partidarias. Esta cifra se sitúa entre las más altas en la serie histórica, siendo comparable a los 158 proyectos registrados durante la legislatura 2018-2019, la más elevada hasta la fecha.

En el gráfico 9, se presentan los resultados del análisis expresado como porcentajes de leyes aprobadas con respecto al total de proyectos presentados en ambas modalidades de iniciativa legislativa en el Congreso, a este cálculo le llamamos la tasa de éxito del Congreso. Desde el año 2000, el entorno parlamentario ha favorecido la proliferación de iniciativas respaldadas por múltiples agrupaciones políticas en comparación con aquellas presentadas exclusivamente por una sola fracción. La información analizada entonces permite sugerir que los acuerdos multipartidistas han logrado un mayor éxito en la aprobación de leyes en el período estudiado.

Los datos analizados también resaltan que, a pesar del elevado número de iniciativas presentadas por un único partido, estas no muestran la misma posibilidad de éxito que aquellas respaldadas por más de dos partidos. Las iniciativas multipartidistas, aunque menos numerosas, tienen una tasa de aprobación significativamente mayor, esto coincide con los análisis planteados por Gómez y Herrera (2017), que, al contrastar las leyes aprobadas en contextos bipartidistas y multipartidistas, encontraron la relación evidente entre aprobación de leyes por iniciativa de varios partidos en contextos de mayor fragmentación parlamentaria.

Gráfico 9

Éxito de iniciativas parlamentarios como porcentaje de proyectos aprobados entre proyectos presentados según tipo de proponente (2000-2023).



a/ Los porcentajes no suman cien debido a que no se muestran en el gráfico los proyectos no aprobados.

Fuente: Elaboración propia.

Los datos disponibles abren la puerta a nuevas interrogantes que no han sido abordadas previamente en la literatura sobre la producción legislativa en Costa Rica. En este sentido, hemos investigado el éxito de los proyectos de ley propuestos exclusivamente por la bancada oficialista en cada uno de los periodos legislativos. En el gráfico 10, se presenta la cantidad de proyectos presentados por cada fracción oficialista, en comparación con el total de proyectos aprobados. Las etiquetas en la parte superior del gráfico identifican el partido de gobierno en cada periodo.

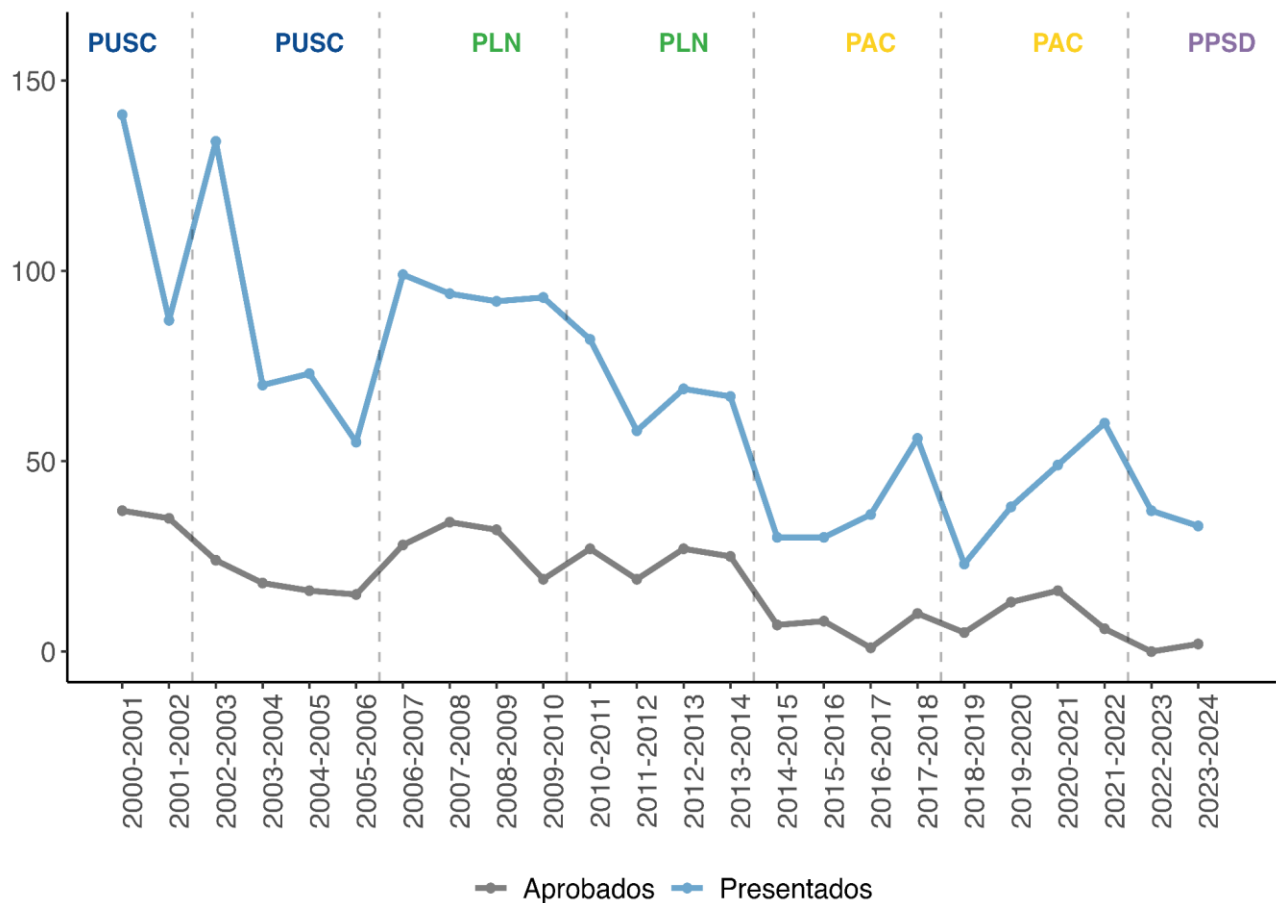
Un primer punto de interés derivado de los resultados expuestos es la tendencia decreciente, observable desde hace dos décadas, tanto en la presentación como en el éxito de aprobación de iniciativas legislativas impulsadas por las fracciones oficialistas. Durante los periodos comprendidos entre 2000 y 2006, se registraron los resultados más altos en términos de presentación y aprobación de proyectos por parte del partido de gobierno, específicamente en los últimos dos periodos del Partido Unidad Social Cristiana. Lo anterior, coincide también con el decrecimiento de las curules obtenidas por el partido oficialista. No sólo se trata de fracciones más pequeñas que deben negociar con otros partidos sus apoyos a proyectos de ley, sino que también, presentan menos proyectos de ley.

Es importante destacar que el Partido Progreso Social Democrático (PPSD) se ha posicionado como la fracción oficialista menos exitosa en las dos primeras legislaturas de su gobierno. Durante el periodo 2022-2023, correspondiente al primer año de su mandato, la fracción no logró la aprobación de ningún proyecto de ley de los 37 presentados. Al cierre de la segunda legislatura (2023-2024), se registró un ligero aumento en su éxito, con la aprobación de 3 proyectos de un total de 33 presentados.

Históricamente, la fracción oficialista menos exitosa antes del PPSD se registró durante los primeros años de gobierno del Partido Acción Ciudadana (PAC). Es decir, se refleja un patrón de desempeño legislativo considerablemente limitado en comparación con otras fracciones que han representado al oficialismo en períodos anteriores.

Gráfico 10

Cantidad de proyectos de ley presentados y aprobados por la fracción oficialista (2000-2023)



Fuente: Elaboración propia.

Este análisis es relevante porque las y los diputados de la fracción oficialista, por la participación de su partido político en el Poder Ejecutivo, tienen posibilidad indirecta de contar con los recursos legislativos del Ejecutivo para impulsar la aprobación de sus proyectos. Un ejemplo típico de esto, lo constituye la convocatoria de los proyectos de ley de diputaciones oficialistas en los períodos de sesiones extraordinarias. Reconocemos, sin embargo, que los límites de este análisis vienen dados por la suposición de una relación articulada y armoniosa entre la bancada y el Ejecutivo, así como la disposición individual de las y los diputados oficialistas por presentar proyectos a título individual o colectivo como bancada, frente a la posibilidad de hacerlo a través del Presidente de turno y su respectivo ministro en cartera. Un nuevo trabajo de investigación se pone sobre la mesa en lo que respecta a los términos de la relación entre las fracciones oficialistas del periodo y el correspondiente poder ejecutivo.

## **Seguimiento Comisiones Especiales**

En línea con trabajos anteriores (Aguirre y Cortés, 2023), esta investigación sigue de cerca la dinámica en la conformación de Comisiones Especiales de carácter temporal o no permanente en la Asamblea Legislativa. Para ello, se utilizó una base de datos proporcionada por el Departamento de Servicios Parlamentarios, que incluye información detallada sobre todas las comisiones especiales por periodo constitucional desde 1982 hasta 2014. Para los años posteriores, los autores de este estudio realizaron una recopilación adicional basándose en los registros disponibles públicamente en el portal web de la Asamblea Legislativa para complementar los periodos faltantes, hasta el cierre de la legislatura 2024.

El enfoque novedoso de este estudio se centra en los tipos de comisiones especiales que se han creado en casi 40 años, abarcando un total de 11 periodos constitucionales. Este análisis es pertinente debido a los cambios en el sistema político costarricense, lo que permite realizar comparaciones y contrastes a lo largo de diferentes delimitaciones temporales. Además, la base de datos proporciona, en la mayoría de los casos, las fechas de inicio y archivo de cada comisión. En los casos donde esta información no estaba disponible, se utilizó la última fecha de sesión registrada. Hasta 2014, también se contó con datos sobre si la comisión rindió un informe final o si este fue conocido en el Plenario. Sin embargo, debido a la falta de datos para las legislaturas posteriores, no se profundiza sobre este aspecto.

Sobre el sustento que da pie a la naturaleza de las comisiones especiales o no permanentes, se debe considerar que son órganos designados para el estudio de un asunto específico o para el cumplimiento de un objetivo particular. Estas comisiones incluyen aquellas establecidas según lo dispuesto en el artículo 121, inciso 23) de la Constitución Política de Costa Rica.

Típicamente estas se han conformado para el cumplimiento de alguno de los siguientes 3 mandatos específicos: 1) presentar informes de algún tema particular o dictaminar proyectos de ley, dependiendo de la autorización otorgada por el Plenario Legislativo al momento de su creación, incluyendo reformas a la Constitución Política; 2) Investigar sobre algún tema en particular; 3) Investigar sobre el ejercicio de funcionarios públicos de todos los poderes de la República. A partir de sus funciones se llega a la siguiente clasificación de tipo de comisiones:

## Cuadro 6

### Tipos de comisiones especiales

---

Comisiones de investigación	Investigan cualquier asunto que la Asamblea les encomiende, y rindan el informe correspondiente.
Comisiones ad hoc	Comisiones para el estudio de un asunto determinado o para el cumplimiento de una misión.
Comisiones disciplinarias o acusatorias	Comisiones de investigación sobre las acusaciones a los miembros de los Supremos Poderes.

---

Fuente: Elaboración propia a partir del Departamento de Servicios Parlamentarios.

El gráfico 11 muestra la cantidad total de Comisiones Especiales por periodo constitucional. Como era de esperar, y en consonancia con otros aspectos del sistema político costarricense, la fractura del bipartidismo parece haber influido significativamente en la conformación de estas comisiones. Es evidente que, a partir del periodo 2002-2006, se observa un decrecimiento exponencial en el número total de Comisiones Especiales, una tendencia que se mantiene en niveles muy por debajo del promedio en los periodos constitucionales subsiguientes.

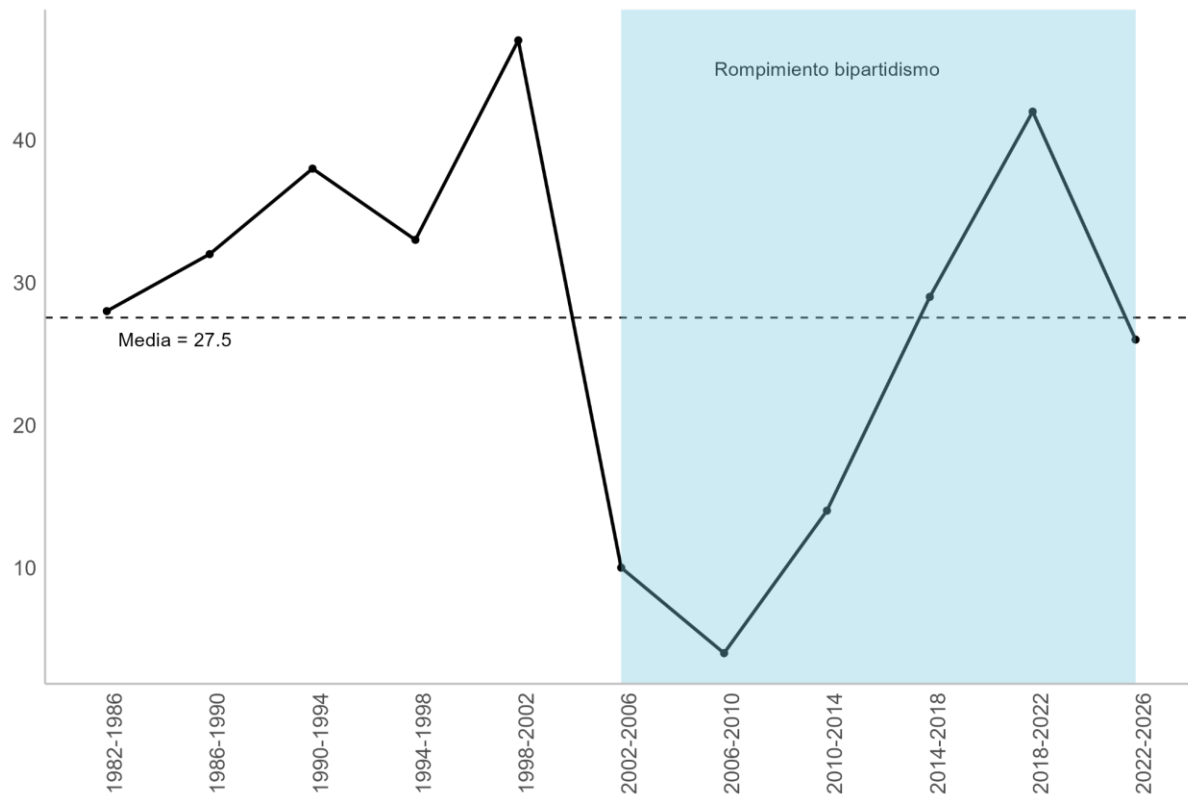
Sobre esto, han sido planteadas al menos dos hipótesis como correlato a este comportamiento (Departamento de Servicios Parlamentarios, 2015). En primer lugar, la mayor representación de partidos en el Congreso ha complicado el proceso legislativo necesario para la conformación de estas comisiones, dada la fragmentación política. En segundo lugar, diversas reformas al Reglamento de la Asamblea Legislativa durante este periodo han establecido varias Comisiones Especiales Permanentes con potestades de fiscalización y control político, algunas de las cuales también tienen la facultad de investigar<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Entre estas: la Comisión de Relaciones Internacionales, Comisión de la Mujer., Comisión de Juventud, Comisión de Ambiente, Comisión de Turismo, Comisión de Derechos Humanos (Departamento de Servicios Parlamentarios, 2015).

Gráfico 11

Cantidad total de Comisiones Especiales conformadas por periodo constitucional (1982-2024)



Fuente: Elaboración propia a partir del Departamento de Servicios Parlamentarios y datos de Aguirre y Cortés (2023).

Entre 1982 y 1998, se conformaron en promedio 32.75 Comisiones Especiales por periodo constitucional. Destaca el periodo 1998-2002, que reporta el máximo histórico con la creación de 47 comisiones especiales en esos cuatro años (Departamento de Servicios Parlamentarios, 2015). Sin embargo, esta tendencia se revierte durante los tres primeros periodos de la década de 2000, reflejando una significativa disminución en la formación de estas comisiones.

No obstante, a partir de 2014, se observa un cambio inverso en la tendencia, con un retorno a las cifras promedio vistas durante la época del bipartidismo. Este resurgimiento en la conformación de comisiones especiales puede estar relacionado con la llegada del PAC al poder y la consecuente reducción en el tamaño de las bancadas oficialistas. Estos factores pudieron haber contribuido a una oposición más marcada, lo que incentivó la creación de Comisiones Especiales para investigar diversos aspectos de la función pública.

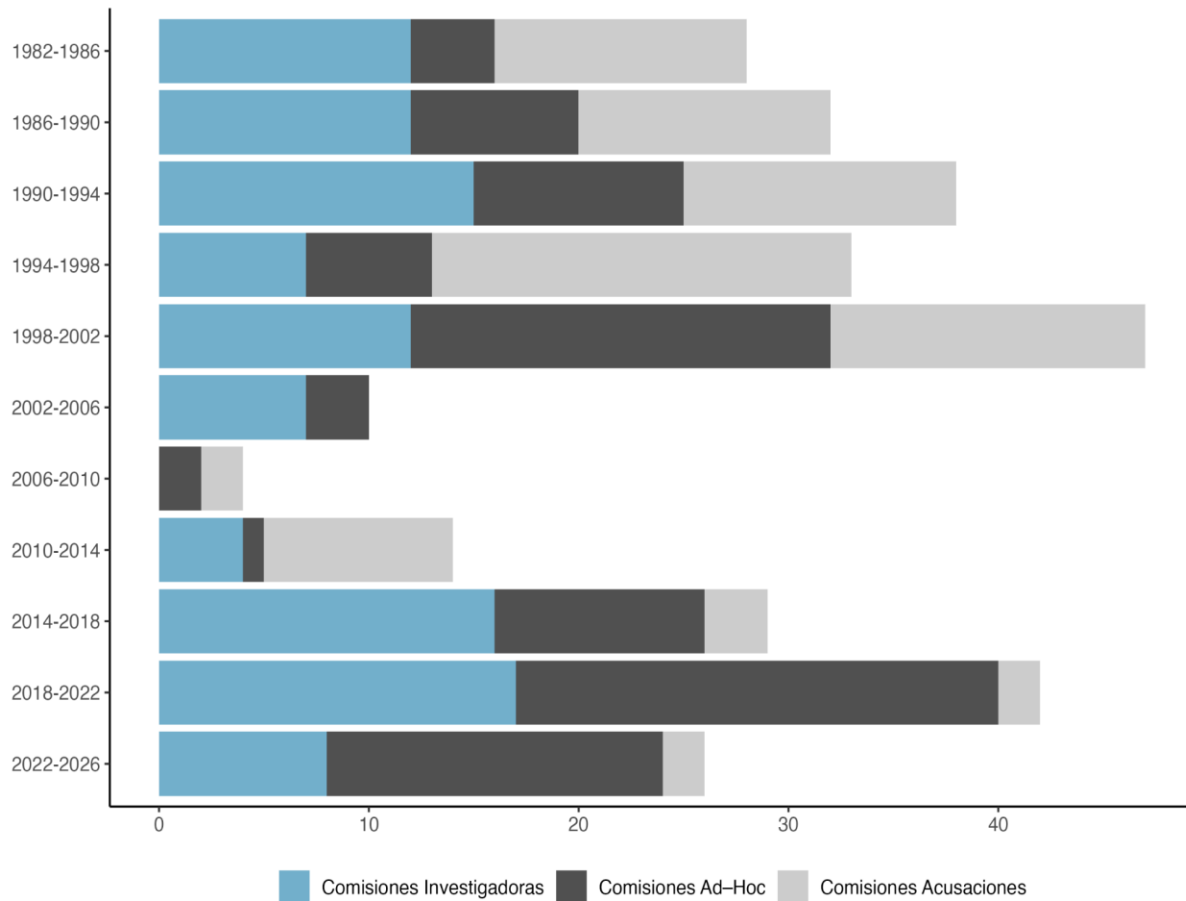
Un aspecto clave en este análisis es la cantidad de Comisiones Especiales por categoría en cada período constitucional. El gráfico 12 aborda esta cuestión. En la primera parte de la serie temporal, se observa que la mayoría de las Comisiones Especiales conformadas eran de tipo acusatorio o disciplinario, encargadas de investigar actuaciones específicas de funcionarios de los Supremos Poderes. Sin embargo, esta tendencia cambia notablemente a inicios del siglo XXI.

Por ejemplo, en el periodo 2002-2006 no se reporta la formación de comisiones de este tipo, y en los años subsiguientes, estas comisiones se convierten en las menos comunes dentro de las herramientas de control legislativo.

Por otro lado, las comisiones investigadoras han tomado cada vez más relevancia en el escenario parlamentario, posicionándose como las de mayor frecuencia a partir del periodo 2014-2018. Estas también han tenido un inherente papel en el control político, indagando sobre posibles casos de corrupción o actuaciones indebidas en el ejercicio de la función pública.

Gráfico 12

Cantidad total de Comisiones Especiales por tipo de comisión según legislatura (1982-2024)



Fuente: Elaboración propia a partir del Departamento de Servicios Parlamentarios y datos de Aguirre y Cortés (2023).

A modo de cierre, el análisis de las Comisiones Especiales en la Asamblea Legislativa identifica una evolución significativa en su conformación y en los propósitos que persiguen. Desde su papel predominante en los años del bipartidismo, donde se enfocaron mayoritariamente en tareas acusatorias o disciplinarias, hasta su transformación en herramientas clave para la investigación y control político en el contexto de una mayor fragmentación partidaria, las Comisiones Especiales han reflejado las dinámicas cambiantes del sistema político costarricense.

La disminución en la cantidad de comisiones formadas durante las primeras décadas del siglo XXI parece estar ligada a la diversificación de fuerzas políticas dentro del Congreso y a reformas reglamentarias que delegaron funciones similares a comisiones permanentes. No obstante, a partir del 2014, se observa un resurgimiento en la conformación de Comisiones Especiales, especialmente aquellas con un enfoque investigador.

## **Referencias bibliográficas**

Aguirre, Eugenia y Cortés Mario. 2023. Legislatura 2022-2023: Producción legislativa y control político. Programa Estado de la Nación.

Arrieta, Esteban. 2024. Gloria Navas se declara independiente y sugiere que Nueva República sigue las órdenes de Rodrigo Chaves. 29 de abril. <https://www.larepublica.net/noticia/gloria-navas-se-declara-independiente-y-sugiere-que-nueva-republica-sigue-las-ordenes-de-rodrigo-chaves>

Astorga Lucia. 2023. Nogui Acosta admite inexistencia de informe. 19 de diciembre. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/nogui-acosta-admite-inexistencia-de-informe/LFRDN3JLFZF75B3ACWQRHQWQW4/story/>

Astorga, Luis. 2023. Rodrigo Chaves renuncia a sus proyectos de ley sobre seguridad ciudadana. 22 de noviembre. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/rodrigo-chaves-renuncia-a-sus-proyectos-de-ley/TRYQIUUPRNJDJXJFWKMLISPMKFLA/story/>

Bermúdez, Mario. 2023. La diputada Carolina Delgado defendiendo sus abundantes mociones sobre reforma contra el crimen organizado. (Imagen de transmisión legislativa).17 de mayo. <https://semanariouniversidad.com/pais/diputada-carolina-delgado-de-pln-se-atrinchera-en-sus-mociones-para-atrasar-reforma-contra-crimen-organizado/>

Bérmudez, Mario. 2023. La diputada María Marta Padilla será la primera legisladora independiente en esta Asamblea, al quedar fuera de la bancada oficialista. 13 de diciembre. <https://semanariouniversidad.com/pais/diputada-maria-marta-padilla-queda-fuera-de-psd-y-es-legisladora-independiente/>

Bermúdez, Mario. 2024. La Asamblea aprobó el informe que calificó al presidente Rodrigo Chaves como "autor intelectual" de financiamiento ilegal. 26 de abril. <https://semanariouniversidad.com/pais/asamblea-aprobo-informe-que-califica-a-presidente-rodrigo-chaves-como-autor-intelectual-de-estructuras-de-financiamiento-ilegal-durante-la-pasada-campana/>

Bravo, Josue y Sequeira Aarón. 2023. Diputados exigen a Chaves cumplir su deber con la seguridad ciudadana. 22 de noviembre. <https://www.nacion.com/el->

pais/politica/diputados-exigen-a-rodrigo-chaves-no-abandonar/XL5EJNY2P5AARD6NAIGN545ZO4/story/

Bravo, Josue y Sequeira, Aarón. Nogui Acosta anuncia veto a proyecto para sacar a Costa Rica de lista negra. 01 de septiembre. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/nogui-acosta-anuncia-veto-a-proyecto-para-sacar-a/XRYO4RW375HIZJVGJEXIN5PTA/story/>

Campos, Michelle. 2023. Chaves responsabiliza a diputados por deficiencias en el combate a la inseguridad. 30 de septiembre. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/chaves-responsabiliza-a-diputados-por-deficiencias/ZTFB7E0GHZCODOC73LTQLAXSTE/story/>

Córdoba, Juan Diego y Sequeira, Aarón. 2023. Interpelación a Nogui Acosta: ‘O a usted lo están usando o usted forma parte de esto’, le dijo diputado. 28 de junio. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/en-vivo-diputados-interpelan-a-nogui-acosta-por/DTUYANSIGFGWLAES3QXF26ZY/story/>

Cox, Gary y Scott Morgenstern. 2001. Latin America’s Reactive Assemblies and Proactive Presidents. *Comparative Politics* 33(2): 171-89.

Departamento de servicios Parlamentarios. 2015. Análisis cuantitativo de la base de datos de Comisiones Especiales 1982-2014.

El Guardián. 2023. Aprueban vía rápida para proyecto de jornadas excepcionales. 27 de abril. <https://elguardian.cr/aprueban-via-rapida-jornadas-excepcionales/>

El mundo. 2023. Gobierno desconvoca proyecto de jornadas 4x3 para consensuar texto en mesa de trabajo. 09 de mayo. <https://elmundo.cr/costa-rica/gobierno-desconvoca-proyecto-de-jornadas-4x3-para-consensuar-texto-en-mesa-de-trabajo/>

El mundo. 2023. Mesas de trabajo por jornadas 4x3 deja descontento entre legisladores. 19 de mayo. <https://elmundo.cr/costa-rica/mesas-de-trabajo-por-jornadas-4x3-deja-descontento-entre-legisladores/>

Gómez, Steffan y Herrera, Mario. 2017. Análisis del desempeño legislativo 1990-2017, Programa Estado de la Nación.

Gutiérrez, Tatiana. 2023. 17 diputados del PLN se desmarcan de su compañera Carolina Delgado por proyecto de crimen organizado. 17 de mayo. <https://www.larepublica.net/noticia/17-diputados-del-pln-se-desmarcan-de-su-companera-carolina-delgado-por-proyecto-de-crimen-organizado>

- León, Mauricio. 2023. PLP no apoya que Arias siga como presidente de la Asamblea y presentarán candidatura. 25 de abril. <https://amprensa.com/2023/04/plp-no-apoya-que-arias-siga-como-presidente-de-la-asamblea-y-presentaran-candidatura/>
- Madrigal, Luis. Congreso aprueba informe del caso PANI-Baruch con denuncias al Ministerio Público. 19 de septiembre. <https://delfino.cr/2023/09/congreso-aprueba-informe-del-caso-pani-baruch-con-denuncias-al-ministerio-publico>
- May, Sebastian. 2023. Ministro Tovar deberá dar cuentas al Plenario por rompimiento con Cinde. 05 de junio. <https://delfino.cr/2023/06/ministro-tovar-debera-dar-cuentas-al-plenario-por-rompimiento-con-cinde>
- May, Sebastian. El Poder Ejecutivo presentó ante la Asamblea Legislativa cinco proyectos de ley en materia de seguridad. 19 de abril. <https://delfino.cr/2023/04/estos-son-los-cinco-proyectos-que-presento-el-poder-ejecutivo-para-atender-la-crisis-de-seguridad>
- Mora, Andrea. 2023. Ocho diputados oficialistas presentan amparo electoral por expulsión del PPSD. 27 de octubre. <https://delfino.cr/2023/10/ocho-diputados-oficialistas-presentan-amparo-electoral-por-expulsion-del-ppsd>
- Muñoz Portillo, Juan. 2020. Austeridad, ideología comprometida y Asamblea proactiva-particularista en Costa Rica, en 2019. *Revista de ciencia política (Santiago)* 40(2): 259-285.
- Oviedo, Esteban. 2023. Con 33 votos a favor y 19 en contra, rechazada la censura contra Nogui Acosta. 18 de julio. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/en-vivo-diputados-someten-a-votacion-mociones-de/KDZGAUFWKJFZ7E2Q25NTPN2BUU/story/>
- Romero, Fernando. 2023. Conflicto en fracción oficialista: Diputados del PPSD dieron ‘voto de censura’ a su compañera de bancada Luz Mary Alpízar. 14 de marzo. <https://www.monumental.co.cr/2023/03/14/conflicto-en-fraccion-oficialista-diputados-del-ppsd-dieron-voto-de-censura-a-su-companera-de-bancada-luz-mary-alpizar/>
- Romero, Fernando. 2023. Diputados reprochan a diputada Carolina Delgado atraso en aprobación de Ley contra crimen organizado. 18 de mayo. <https://www.monumental.co.cr/2023/05/18/diputados-reprochan-a-diputada-carolina-delgado-atraso-en-aprobacion-de-ley-contra-crimen-organizado/>
- Santos, Manoel Leonardo, Aníbal Pérez-Liñán y Mercedes García Montero. 2014. El control presidencial de la agenda legislativa en América Latina. *Revista de Ciencia Política (Santiago)* 34(3): 511-536.

Sequeira, Aarón. 2023. Diputados aprueban comisión investigadora del Sinart con 42 votos a favor. 13 de septiembre. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/diputados-aprueban-comision-investigadora-del/JXO2Q452HNF77KKJVA4J5PEIC4/story/>

Sequeira, Aarón. 2023. Luz Mary Alpízar anuncia procesos internos contra nueve diputados afines al partido chavista. 21 de septiembre. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/luz-mary-alpizar-anuncia-procesos-internos-contra/IGJMJP4JHZFRZHZNJ3LJBBYCM4/story/>

Solano, Hermes. 2023. La Asamblea instaló comisiones especiales para discutir proyectos de marchamo y de lista gris de UE. 22 de junio. <https://observador.cr/asamblea-instalo-comisiones-especiales-para-discutir-proyectos-de-marchamo-y-de-lista-gris-de-ue/>

Soto, Tatiana. 2023. Este es el Directorio Legislativo 2023-2024. 01 de mayo. <https://www.elfinancierocr.com/economia-y-politica/este-es-el-directorio-legislativo-2023-2024/RLSYZ43MMZHBXK3L22IQRUX3JM/story/>

Viquez, Viviana. 2023. Diputados enviaron a consulta proyecto de ley de jornadas. 16 de agosto. <https://www.sinartdigital.com/trecenoticias/videos/item/diputados-enviaron-a-consulta-proyecto-de-ley-de-jornadas-4x3>